

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Facultad de Jurisprudencia

"OPTIMIZACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ECUADOR: CREACIÓN DE UN ÓRGANO INSTRUCTOR INDEPENDIENTE PARA EL SECTOR PÚBLICO"

Trabajo de Integración Curricular Previo a la Obtención del Título de Abogado

Alex Daniel Chiluisa Torres & Dennys Alexander Jiménez Sangucho

Director: Jorge Luis Chiriboga Estupiñán

Quito – Ecuador

2025

Dedicatoria

Alex Chiluisa:

A Dios, razón de ser de todas las cosas en el universo y quien me ha regalado sabiduría y me ha fortalecido para formarme en este arduo camino de conocimiento.

A la Santísima Virgen del Cisne madre y protectora del Ecuador.

A mis padres Mérida y Julio sin ellos esta esta instancia hubiese sido imposible de alcanzar.

A mis hermanos: Patricia (+) y Mauricio.

Alexander Jiménez:

A Dios por ser mi guía y fortaleza en cada momento. Por darme valor y sabiduría durante mi carrera universitaria y en el desarrollo de esta investigación.

A mi madre Ana Patricia Sangucho por ser el pilar de mi vida. Gracias por su esfuerzo incansable, apoyo incondicional e infinito amor. Gracias por ser mi mayor ejemplo de perseverancia y valentía.

Agradecimiento:

A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y a sus prestigiosos maestros que con su ayuda y dedicación en este camino de enseñanza nos permitieron adquirir conocimiento.

Al doctor José Valenzuela por apoyarnos en el diseño de esta investigación y especialmente al doctor Jorge Estupiñan que empleo sus conocimientos y dedicó tiempo para la culminación de este trabajo.

Y, por último, a todos quienes nos emitieron palabras de aliento cuando se nos complicaba este camino, mil gracias y nuestras oraciones con ustedes.

Abreviaturas:

Corte Constitucional del Ecuador (Corte Constitucional)

Corte Nacional de Justicia del Ecuador (Corte Nacional)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)

Constitución de la República del Ecuador. (CRE o Constitución)

Código Orgánico Administrativo. (COA)

Real Academia del Ecuador (RAE)

Artículo. (Art)

Volumen. (Vol.)

Párrafo. (párr.)

Diccionario Prehispánico de Español Jurídico (DPEJ)

Edición. (ed.)

Página (pág.)

Resumen:

La presente disertación evidenciará la importancia y necesidad urgente de crear un órgano investigador en el sector público para que ejerza sus competencias en el proceso administrativo sancionador, con el fin de precautelar los derechos y garantías constitucionales inmersos en el mismo.

Iniciando en esta investigación de un pequeño análisis de la historia, para avanzar al pronunciamiento más significativo y auge del derecho administrativo como es el "Fallo Blanco". Así continuando, se analizará los transcendentales principios que están inmersos en el proceso administrativo sancionador y que al mismo tiempo están siendo vulnerados por la falta de independencia e imparcialidad del órgano investigador y sancionador, aun cuando estos principios constitucionalmente están llamados a ser precautelados por las autoridades administrativas como lo establece el artículo 76 numeral 1 de la Constitución del Ecuador.

La necesidad de crear dicho órgano tiene su punto primordial de partida por la existencia de vulneraciones en el proceso administrativo sancionador y que han sido identificados en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, así también, por la Corte IDH, Tribunal Europeo de Derecho Humanos y las legislaciones comparadas, estas últimas, han identificado en sus leyes los principios fundamentales en el ámbito administrativo razón que no ha permitido reforzar esta investigación.

Y, por último, aunque reiterativos hemos desarrollado los lineamientos y mecanismos a seguir para llevar a la realidad la "Optimización del Proceso Administrativo Sancionador en Ecuador: Creación de un Órgano Instructor Independiente para el Sector Público".

Tabla de contenido

SECCIÓN I: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO. 8
La Historia del Derecho Administrativo: 8
La historia a partir del fallo blanco (contemporáneo) 10
Ius Puniendi y la Potestad Sancionadora: 13
Ius Puniendi del Estado. 13
La Potestad Sancionadora Administrativa. 14
El Procedimiento Administrativo Sancionador: 16
Definición del Proceso Administrativo Sancionador. 16
Fases del procedimiento 16
Los Principios como fuente del Derecho Administrativo: 18
Principios Generales del Proceso Administrativo Sancionador: 19
Principios Vulnerados del Proceso Administrativo Sancionador: 20
Principio de Independencia: 20
Principio de Imparcialidad: 22
Principio de Legalidad: 24
Debido Proceso: 26
Principio de Tipicidad 27
El principio de Idoneidad 28
El principio de Igualdad 29
El principio de Contradicción 30
La motivación como principio y garantía: 32
El principio de transparencia y publicidad 37
El principio de proporcionalidad 38
La Teoría del Órgano: 39
Órgano investigador: 40
Órgano Sancionador: 44
Sección 2: Propuesta de creación del Órgano investigador en el proceso sancionador a través de una reforma normativa al COA que regule las competencias del órgano investigador. 47
Órgano Investigador-Sancionador: 48
Problemática actual: dependencia entre órganos investigador y sancionador: 48
Competencias y funciones específicas que debe mantener el órgano investigador: 50
Propuesta de Reforma Normativa: 50

Análisis de la normativa vigente: artículo 248 y siguientes del COA referentes al proceso administrativo sancionador: 50

Lineamientos para la reforma: 51

Comparación con modelos internacionales: 55

Impacto de la Creación del Órgano Investigador en la legislación ecuatoriana: 57

Mejora en la garantía del debido proceso: 59

Fortalecimiento de la imparcialidad y legitimidad en el procedimiento sancionador: 61

Beneficios para la administración pública y los administrados: 64

Análisis de Instituciones que tienen la competencia para sustancia el proceso administrativo sancionador. 64

SECCIÓN I: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO.

La Historia del Derecho Administrativo:

La historia del derecho administrativo se remonta a la antigüedad, aunque su consolidación como disciplina autónoma es mucho más reciente. En las primeras civilizaciones, como la Mesopotámica en la cual la civilización mesopotámica, especialmente en el período sumerio y acadio, la administración pública se estructuró alrededor de la figura del rey, quien era considerado un intermediario entre los dioses y los hombres.

Las ciudades-estado sumerias, tales como Ur y Uruk, contaban con sistemas administrativos sofisticados, los cuales implementaron la utilización de tablillas cuneiformes para llevar registros detallados de las transacciones económicas, leyes y edictos reales. El Código de Hammurabi, uno de los primeros conjuntos de leyes, establecía normas administrativas específicas, regulando a los funcionarios y la gestión de los recursos públicos (Van de Mieroop, 2004).

Según Brewer (2005): “Los egipcios desarrollaron un sistema administrativo eficiente que utilizaba registros escritos en papiros para llevar un control detallado de los recursos y actividades del Estado, evidenciando una administración burocrática compleja y bien organizada” (pág.149).

En la antigua Grecia, el desarrollo del derecho administrativo varió significativamente entre las diferentes polis (ciudades-estado). En Atenas, por ejemplo, la administración pública era gestionada por un sistema democrático en el que ciudadanos elegidos por sorteo o por voto desempeñaban roles administrativos.

"Instituciones como la Boulé (Consejo de los Quinientos) y los arcontes se encargaban de la gestión diaria del Estado, incluyendo la supervisión de las finanzas públicas y la administración de justicia" (Ober, 1996).

Las reformas de Clístenes y Pericles promovieron una mayor participación ciudadana en la administración, sentando las bases para un sistema administrativo influenciado por principios democráticos; y, en el Imperio Romano desarrolló uno de los sistemas administrativos más avanzados y duraderos de la antigüedad. La administración pública romana estaba altamente estructurada, con el emperador en la cima de una jerarquía de funcionarios que incluía senadores, gobernadores provinciales, y magistrados como los pretores y ediles.

"El derecho administrativo romano se centraba en la gestión eficaz de las provincias, la administración de justicia, y la implementación de políticas públicas" (Jones, 1973). Los romanos crearon una vasta red de infraestructura administrativa, incluyendo carreteras y acueductos, que facilitaban la comunicación y el control del imperio.

Textos como el "Corpus Iuris Civilis" de Justiniano, aunque posterior, refleja la evolución y sofisticación del derecho administrativo romano, que influyó profundamente en las civilizaciones posteriores. Por lo expuesto en líneas anteriores se puede decir que todas las civilizaciones fueron contribuyendo al desarrollo del derecho administrativo.

Durante la Edad Media, la administración pública estuvo dominada por la influencia de la Iglesia y del sistema feudal. Las ciudades y los señoríos tenían sus propias formas de gestión y organización y, la administración, se llevaba a cabo de manera descentralizada (Busigo, Chinchilla y Porto, 2020, p. 60). Con el tiempo, los monarcas europeos empezaron a consolidar su poder y a centralizar la administración del Estado, sentando las bases para la

formación de una burocracia más estructurada. En esta etapa, el derecho administrativo seguía siendo incipiente y estaba estrechamente ligado al derecho canónico y al derecho feudal.

Continuando con la evolución del derecho administrativo, es importante considerar que la Revolución Francesa y la posterior etapa napoleónica fueron cruciales, ya que se establecieron principios fundamentales como la separación de poderes y el control judicial de la administración, continuando con su expansión e influencia directa en América, así como su completa consolidación en Europa.

La historia a partir del fallo blanco (contemporáneo)

Antes de analizar la historia se debe determinar que el principio de legalidad y la división de poderes fueron fundamentales para el derecho administrativo ya que estos dos conceptos son nacientes de los jacobinos y los girondinos con mira a la constitución francesa (Delgadillo, 2005, p 6).

Aunque ambas tesis son contradictorias, en tanto que la supremacía de la ley rompe el equilibrio entre los Poderes del Estado, porque ello implica que el legislativo al ser el creador de la norma se encuentre en un grado de supremacía respecto al poder ejecutivo y al poder judicial. En la Constitución Francesa de 1791 nace como principio la seguridad jurídica “No hay en Francia autoridad superior a la de la ley; el rey tan sólo reina por ella, y tan sólo en nombre de la ley puede exigir obediencia.” (art. 3), determinando que nadie está por encima de la ley, todo lo antes descrito tiene como base la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que en su artículo 3 determina que el principio de toda soberanía yace fundamentalmente en el pueblo soberano y que ningún individuo ejercerá autoridad alguna que no emane expresamente de ella (1789).

En función de lo señalado se puede determinar que el derecho administrativo es una rama del derecho público y no de derecho privado. En consecuencia, la jurisdicción ordinaria

no puede, en un principio, incluirse en esta rama de derecho ya que se regulará por normas jurídicas propias alineadas a un Estado de Derecho constitucional. Francia enmarca este derecho ya que según Luis Delgadillo:

> el régimen administrativo se encuentra constituido por un derecho especial al que se halla sometida la Administración Pública, tanto en sus relaciones con los particulares, sus prerrogativas o potestades, como en la existencia de una jurisdicción especial para los asuntos contencioso-administrativos. (2008, pág. 20)

Lo dicho se encuentra aún más reforzado con la jurisprudencia que se desarrollará a lo largo de esta investigación.

Seguidamente, para determinar la importancia del fallo blanco, el fragmento que se cita a continuación es un fragmento fundamental ya que en él se establece el auge el derecho administrativo, en este sentido, el fallo banco es citado por Sabino Cassese:

> El prefecto de Gironda, en su papel de representante del Estado, impugna la competencia del Tribunal y plantea el conflicto, que se sustancia ante el «*Tribunal de conflictos*». *Este, el 18 de febrero de 1873, decide que «la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploi dans les divers services publics n'est pas régie par les principes établis, dans les art. 1382 et suivant C. civ., pour les rapports de particulier à particulier. Cette responsabilité, qui n'est ni générale ni absolue, a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. C'est, des lors, à l'autorité administrative, et non aux tribunaux ordinaires, qu'il appartient l'apprécier*» (la responsabilidad en la que incurre el Estado, a causa de los daños causados a los particulares por las personas que emplea en sus distintos servicios públicos, no está regulada por los principios establecidos en el artículo 1382 y siguientes del Código civil respecto de las relaciones entre particulares. Esta responsabilidad, que no es general ni absoluta, tiene reglas especiales, que varían según sean las exigencias del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los de los particulares. Corresponde, por tanto, al juez administrativo, y no a los tribunales ordinarios, valorar tal responsabilidad). (2020. pág. 15)

La historia a partir del fallo blanco marca un hito importante que es el nacimiento del derecho administrativo, pues establece una relación clara entre dos derechos; por un lado, está la relación que se puede formar entre un particular y otro particular; y, la relación que puede formarse entre un particular y la Administración pública.

La historia del derecho administrativo moderno puede considerarse significativamente marcada a través de la jurisprudencia del fallo Blanco, dictado por el Tribunal de Conflictos en Francia. Este fallo estableció un precedente fundamental al determinar la responsabilidad del Estado por los actos de sus funcionarios y la competencia exclusiva del juez administrativo

para conocer de estas cuestiones. Según el Tribunal de Conflictos, la administración pública está sujeta a un régimen especial, diferente del derecho privado, debido a la naturaleza y finalidades del servicio público que gestiona

El Tribunal consolidó un régimen jurídico especial para la administración, reconociendo explícitamente la autonomía del derecho administrativo frente al derecho civil. Esto permitió que el Consejo de Estado francés desempeñara un papel central en la creación y desarrollo de la jurisprudencia administrativa, estableciendo principios fundamentales como la separación de poderes y la especialidad de esta rama del derecho.

El impacto del fallo Blanco se extendió rápidamente a otros países europeos y latinoamericanos, donde inspiró la creación de sistemas administrativos propios basados en los principios franceses, en ese sentido, podemos entender y analizar que la doctrina surgida del caso Blanco reforzó la responsabilidad del Estado y la especialidad del derecho administrativo. Es así como Zárate señala:

> Innumerables tratados de derecho administrativo verían en esta decisión el origen histórico del derecho administrativo, en el sentido de que confiere a un juez distinto una competencia de "derecho común" para conocer de los litigios que involucran a la Administración. (2016, pág. 3)

Se podría entender que a partir de aquello se promovió la institucionalización de tribunales administrativos especializados, asegurando decisiones informadas sobre la gestión pública. Hoy en día, el derecho administrativo incorpora principios propios, demostrando la capacidad del marco jurídico establecido por el fallo Blanco para responder a las necesidades cambiantes de la sociedad moderna.

Ius Puniendi y la Potestad Sancionadora:

Ius Puniendi del Estado.

El Ius Puniendi comprendido como el "derecho de castigar", se entiende como la facultad exclusiva del Estado para imponer sanciones a quienes infringen el orden jurídico, de esta manera podemos entenderlo como una base que sustenta, tanto el derecho penal, como el derecho administrativo sancionador.

Según Alejandro Vergara Blanco se debe tener en cuenta que:

> "(…) ambas potestades sancionadoras tienen el mismo punto de partida, es decir, el ius puniendi, y que, al tener la misma procedencia, entonces las normas que han de respetar deben ser las mismas, precisamente, si deben respetar el mismo bloque de normas constitucionales" (2021, pág. 145).

El ius puniendi se plasma en la necesidad del Estado de mantener el orden social y asegurar la convivencia pacífica dentro de un marco normativo. Este poder yace, en razón de, proteger o salvaguardar los derechos de la sociedad y a la garantía de la aplicación efectiva de las leyes. Según Andrés Moreta el Ius Puniendi se "(…) deriva como una consecuencia necesaria del ordenamiento jurídico. Es decir, si existen leyes y no se cumplen debe haber una consecuencia" (Moreta, 2021, pág. 516).

El ejercicio de esta potestad se legitima a través de la delegación de autoridad que los ciudadanos otorgan al Estado, cuyo objetivo es proteger los derechos fundamentales y asegurar la aplicación uniforme y efectiva de las normas jurídicas.

Como se menciona en párrafos precedentes, esta facultad, traducida literalmente como el "derecho de castigar", constituye el fundamento tanto del derecho penal como del derecho administrativo sancionador, entendiéndose en este último, como la facultad de la administración de imputar las sanciones de forma directa sobre infracciones administrativas, que consisten en la vulneración de disposiciones normativas que regulan el interés público, la

buena administración, entre otros, considerando que estas sanciones administrativas que son impuestas de forma directa no son percibidas como penas.

En consecuencia, se puede determinar que su origen reside en la necesidad de preservar el orden público y garantizar la convivencia pacífica dentro de una comunidad regida por el principio de legalidad, principio que más adelante será desarrollado.

La Potestad Sancionadora Administrativa.

Como señala la Real Academia Española, la potestad sancionadora se describe como un: "Poder general de actuación conferido por el ordenamiento jurídico, cuya titularidad no implica la existencia de otros sujetos obligados, sino simplemente afectados y sometidos a dicha potestad, de cuyo ejercicio pueden derivar beneficios o gravámenes". (RAE, 2024).

En lo particular, se puede inferir que la potestad sancionadora en un ámbito administrativo debe entenderse como la facultad de actuación que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración Pública para imponer sanciones a quienes incumplen con las normativas establecidas. Esta potestad, al igual que otras funciones administrativas, no implica la existencia de sujetos previamente obligados, sino que las personas se encuentran sometidas a dicha potestad en cuanto su conducta entra en conflicto con la normativa vigente.

Aun cuando existen autores que determinan que la sanción administrativa y penal tienen prelación, existe una precisión que nos da a conocer la Corte Constitucional en su Sentencia No. 34-17-IN/21 que establece:

> "la potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelan. Esto por cuanto, las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social" (CC, 2021, sentencia No. 34-17-IN, párr. 34)

El objetivo principal de la potestad sancionadora implica "proteger el interés general o los derechos de los ciudadanos, otorgando a la administración la potestad de sancionar las

conductas que pueden afectar los derechos de los ciudadanos y el interés general, y, además, faculta para ejecutar las sanciones" (Tribunal Constitucional, Tercera Sala, Resolución 1148-2007-RA, 2008, p. 53)

Así también la Corte Nacional de Justicia 2014, citando a Jaramillo a precisado que la Potestad Sancionadora de la Administración Pública se la debe entender de la siguiente manera:

> "La Potestad Administrativa. - (...) la potestad es un privilegio inherente a la administración. La administración pública para organizar, dirigir y ejecutar las tareas a su cargo goza de ciertas prerrogativas que se derivan del poder del Estado, como es la potestad jurisdiccional, la decisoria, la de mando, la ejecutiva, la reglamentaria y **la sancionadora**. (...)" (pág. 139) énfasis añadido.

Dicha potestad es importante ya que tiene impactos normativos al aplicarla, es así que desde un punto de vista legalista a quien le correspondería legislar es a los legisladores, sin embargo, existe un principio denominado reserva de ley que tiene una razón de ser, puesto que, la creación de una norma conlleva mucho tiempo y esto le imposibilita a los legisladores implementar leyes que sancionen cada proceso, y en consecuencia, da una apertura al principio de reserva de ley el cual otorga la capacidad de colaboración reglamentaria con la finalidad de que se regule los aspectos de las infracciones administrativas. En este sentido, la Corte Constitucional determina que "(…) en materia administrativa la colaboración reglamentaria en la configuración de las distintas infracciones y sanciones no supone una excepción a la reserva de ley, sino que permite concretizar la legalidad material" (CC, sentencia No. 34-17-IN, 2021, párr. 35).

Bajo el precepto del principio de reserva de ley, la colaboración que realiza la administración para reglamentar dicha potestad se la debe entender como auxiliar, no sustitutiva esto se debe a que la Constitución establece una reserva para ciertos temas que, por su importancia e imposibilidad del legislador se faculta para que las instituciones pertenecientes al gobierno central reglamenten y regulen estas sanciones, mismas que no pueden ser contradictorias con la Constitución es decir que la intervención reglamentaria en

este ámbito debe respetar los límites impuestos por la Constitución. De lo contrario, la normativa reglamentaria estaría en conflicto con la Constitución y, por lo tanto, sería susceptible de ser declarada inconstitucional por el órgano de control constitucional.

Este poder sancionador es, por tanto, un instrumento fundamental del Estado para corregir conductas ilícitas, promover la observancia de las normas y, en última instancia, asegurar la estabilidad del sistema jurídico.

El Procedimiento Administrativo Sancionador:

Definición del Proceso Administrativo Sancionador.

Para Dromi, "la administración está capacitada para sancionar a quienes infrinjan las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la función administrativa" (1973, pág. 283-284). Esta capacidad de la administración se denomina potestad sancionadora, en ese sentido, el concepto más cercano lo ensaya Tarquino Orellana y pronuncia que "El procedimiento sancionador constituye una potestad otorgada por el Estado, que tiene como finalidad determinar si procede o no una sanción" (Orellana, 2022, pág.4).

A esto se suma la importancia de las garantías constitucionales presentes en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador, entre las cuales podemos describir que son las siguientes: garantía a un debido proceso, derecho a la defensa, la contradicción y recibir resoluciones motivadas, con el fin de evitar actos contrarios a la constitución y precautelar que se desborde el poder punitivo del Estado. Como se analizó en líneas anteriores, este Ius Puniendi en su forma administrativa. Este procedimiento se lo concibe como el "Conjunto de trámites ordenados que la Administración ha de realizar en el ejercicio de su potestad sancionadora con el fin de garantizar los derechos de defensa del acusado y el acierto de su decisión" (DPEJ)

Fases del procedimiento

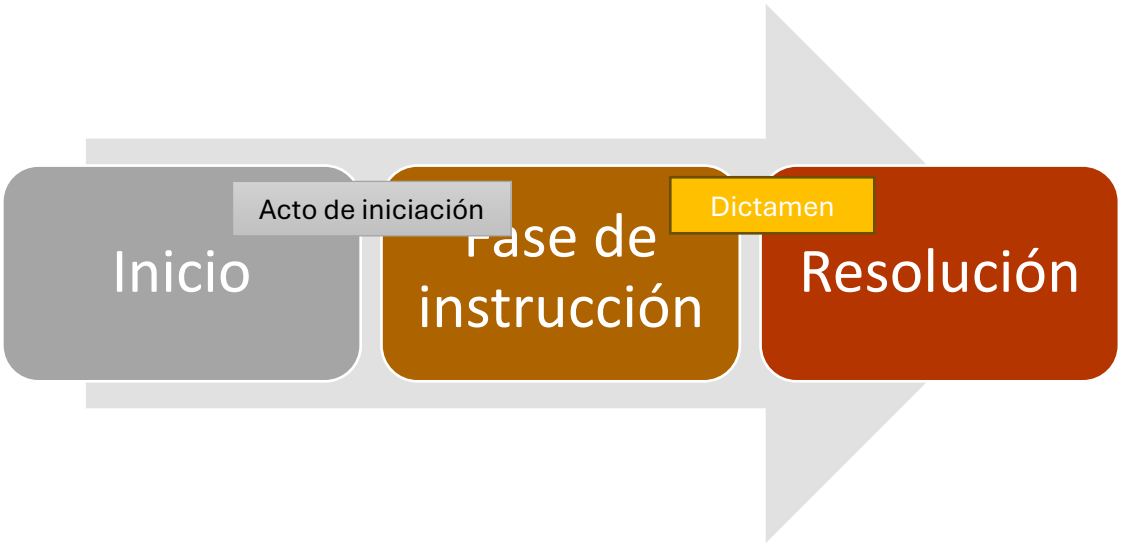
De acuerdo con el art. 250 del Código Orgánico Administrativo en adelante **(COA)**, el procedimiento administrativo sancionador puede iniciar: de oficio; por acuerdo del órgano competente; por iniciativa propia; como consecuencia de orden superior; petición razonada de otros órganos; o denuncia.

El inicio de los procedimientos sancionadores se formalizará con un acto administrativo de inicio expedido por el órgano instructor (COA, art. 250, inc. 2), dicho acto de inicio debe ser notificado tanto al órgano peticionario, al denunciante y a la persona inculpada (COA, art. 252).

Posteriormente, en la fase de instrucción, de oficio, el instructor realizará las actuaciones necesarias para determinar la existencia de responsabilidad administrativa (COA, art. 255). Así mismo, el inculpado podrá aportar los elementos de convicción que estime conveniente y solicitar diligencias probatorias (COA, art. 255). El órgano instructor, al considerar que existen elementos de convicción suficientes, emitirá un dictamen, mismo que remitirá al órgano resolutor (COA, art. 257).

Finalmente, el órgano instructor, si considera que existen elementos de convicción suficientes, emitirá el dictamen (COA, art. 257).

Figura 1



Fuente: Propia

Nota: El grafico representa las etapas del proceso sancionador en la actualidad.

La Constitución de 2008 en su artículo 76 garantiza el debido proceso, que es una de las tres aristas fundamentales de la tutela judicial efectiva puesto que, en todas las actuaciones del Estado, incluyendo las sanciones administrativas se estableció que "en todo procedimiento en el que se determine la existencia de derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso". (CRE, 2008, art. 73.4)

Una vez establecido aquello se puede definir al proceso sancionador, como el conjunto de procedimientos administrativos que la administración pública utiliza para imponer sanciones a personas naturales o personas jurídicas que han cometido infracciones a las normas de carácter legal o también de carácter reglamentario. Se debe considerar que este proceso es una herramienta fundamental que garantiza el cumplimiento de las leyes y regulaciones, y se caracteriza por la observancia de principios fundamentales del debido proceso, pero además de ser esencial para el mantenimiento del orden jurídico y la disciplina administrativa, este proceso debe asegurar que las infracciones sean debidamente sancionadas mediante un procedimiento que respete los derechos y garantías de los ciudadanos y administrados.

Los Principios como fuente del Derecho Administrativo:

A juicio de Alexy los principios son mandatos de optimización. Este autor determina que los principios jurídicos exigen que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas existentes. Los principios no imponen una consecuencia determinada y absoluta, sino que son susceptibles de ser ponderados y aplicados de forma flexible dependiendo del contexto y las circunstancias del caso. Podríamos comprender que los principios requieren su optimización o realización en la mayor medida posible, teniendo en

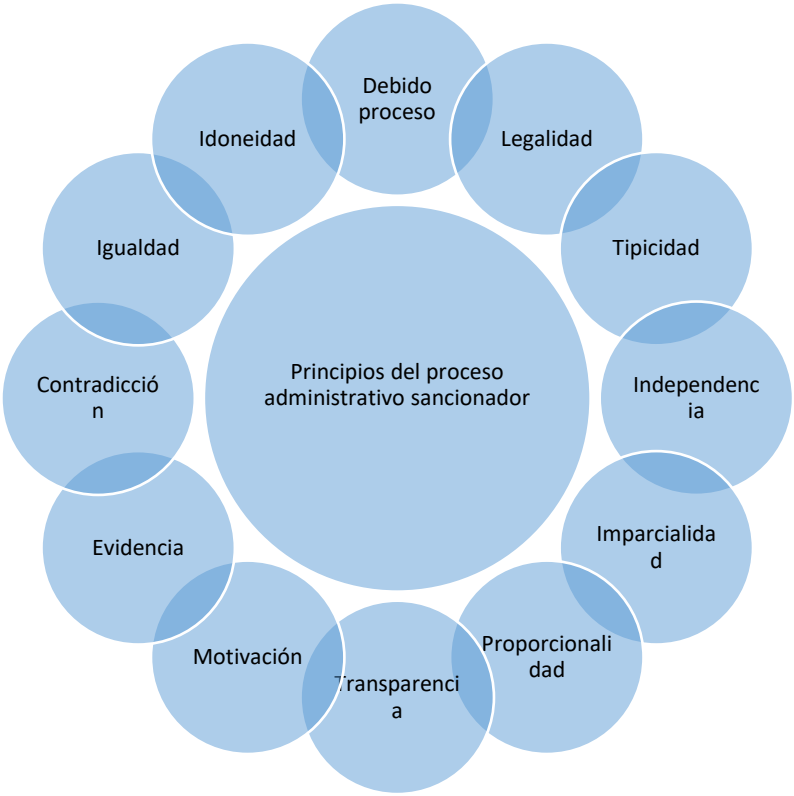
cuenta las limitaciones prácticas como los recursos o conflictos con otros principios y las normativas como la existencia de leyes o reglas que condicionen su aplicación. (Alexy, 1997)

Con base en lo expuesto y una vez entendida la importancia de los principios, el COA establece que, el Derecho Administrativo se rige por los principios generales determinados en la Constitución del Ecuador, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y el propio COA según lo establecido en su artículo 2.

De este modo, se desprende que el sistema de principios aplicable al Derecho Administrativo no se encuentra limitado a una enumeración taxativa, sino que admite una apertura normativa, lo cual permite la incorporación de otros principios de rango constitucional o internacional. En los artículos subsiguientes del COA se detallan principios específicos que integran este ámbito normativo, los cuales serán objeto de análisis y desarrollo a lo largo de la presente investigación.

Principios Generales del Proceso Administrativo Sancionador:

Figura 2



Fuente: Propia.

Nota: La figura nos permite identificar los principales principios que se ven contrarrestado en el proceso administrativo sancionador y en ese sentido, se analizarán cada uno de ellos según la jurisprudencia y la legislación.

Para cumplir con los derechos y garantías se debe considerar ciertas características y principios que deben estar inmersos en el proceso sancionador que forman parte de las garantías del debido proceso reconocidas en el art. 76 de la Constitución y sus numerales.

Principios Vulnerados del Proceso Administrativo Sancionador:

Principio de Independencia:

El principio de independencia (COA, art. 19) es primordial en el ámbito del proceso administrativo sancionador puesto que asegura que las decisiones tomadas por las autoridades administrativas competentes sean libres de influencias o presiones externas y que su único

fundamento sea un criterio objetivo y legal, Agustín Gordillo en su obra denominada Tratado de Derecho Administrativo afirma que "(…) la independencia de los órganos administrativos debe ser protegida y fortalecida para asegurar que las decisiones sancionadoras se tomen conforme a la ley y con plena autonomía" (Gordillo, 2003, p. 525). Así mismo la Corte IDH indica que:

> El principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. (CASO REVERÓN TRUJILLO VS. VENEZUELA, párr. 68)

Este principio de independencia tiene una connotación importante puesto que su relevancia fundamental yace en los órganos encargados y se refleja en la forma en que se estructuran y operan las autoridades administrativas encargadas de los procedimientos sancionadores, tanto quien se encarga de la instrucción como de quien se encarga de la imposición de sanciones, todo ello es necesario para legitimar las decisiones administrativas, promoviendo la confianza pública en la administración de justicia y en el Estado de Derecho, es menester que la importancia de los órganos antes mencionados se abordarán más adelante.

Características del principio de independencia en el proceso administrativo sancionador:

Entre las principales características devenidas del principio de imparcialidad se puede mencionar las siguientes:

Autonomía Funcional: en la cual las autoridades encargadas de la instrucción y la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores deben actuar de manera independiente en el ejercicio de sus funciones, "sin la intervención de otras instituciones o intervención de autoridades, contando con facultades normativas para regular estos temas" (Mostacero, 2006, s.p.)

La Garantía de Estabilidad: esta implica que los funcionarios encargados de resolver los procedimientos sancionadores deben contar con garantías de estabilidad en sus cargos. Esto asegura que puedan ejercer sus funciones con plena autonomía y sin temor alguno para no caer en decisiones arbitrarias.

Principio de Imparcialidad:

El principio de imparcialidad reviste una importancia cardinal en el desarrollo de los procedimientos administrativos, imponiendo una obligación de neutralidad en la actuación de la administración pública. En virtud del mandato constitucional previsto en los artículos 75 y 76, numeral 3 y numeral 7, literal k, de la Constitución de la República, se reconoce y garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, configurándose este como un derecho fundamental de naturaleza humana. Dicha tutela exige que los sujetos involucrados en un procedimiento administrativo o jurisdiccional gocen de las garantías, sin que medien influencias externas o intereses particulares que vulneren la equidad en la resolución de los casos.

Conforme el artículo 75 de la Constitución, se garantiza el acceso a la justicia, asegurando que todo procedimiento se desarrolle bajo los principios de equidad, imparcialidad y celeridad, pilares esenciales de un Estado de derecho. En concordancia, el artículo 76, numeral 3 y numeral 7, literal k, establece que, en cualquier proceso en el cual, se determinen derechos u obligaciones, la administración pública debe actuar dentro de los límites de su competencia y mantener una postura imparcial. Esto refuerza la obligación del Estado de tutelar los derechos de las personas para consolidar un marco jurídico que salvaguarda los derechos fundamentales de los administrados frente a posibles arbitrariedades administrativas.

Como lo hace notar Arias 1999, para garantizar la imparcialidad de un juez o funcionario que sancionará en el procedimiento administrativo sancionador en ámbito administrativo, es fundamental cumplir con dos requisitos esenciales. En primer lugar, debe

existir una acción formal que evidencie que la persona encargada de tomar decisiones no tiene ningún interés ni participación o conocimiento previo en el proceso en cuestión. Esto implica que el juzgador debe ser un tercero neutral, sin vínculos personales, profesionales o económicos que puedan influir en su juicio. En segundo lugar, es crucial que el juez mantenga una actitud que refleje imparcialidad, lo cual significa que debe esforzarse por dejar de lado cualquier sesgo personal o condiciones subjetivas que puedan afectar su comportamiento o decisiones durante el procedimiento. Esto requiere un esfuerzo consciente por parte del funcionario para asegurar que sus decisiones se basen únicamente en los hechos y pruebas presentadas, sin permitir que sus opiniones o creencias personales interfieran en el proceso de toma de decisiones.

El principio de imparcialidad tiene su importancia y más aún en el ámbito procesal administrativo ya que este principio garantizará que las sanciones impuestas por las autoridades administrativas sean justas y objetivas, complementando con lo antes mencionado este principio busca asegurar que las decisiones se tomen por parte de los funcionarios sin influencia alguna, en otras palabras, esto permite que los funcionarios encargados de impartir justicia lo hagan de manera neutral y objetiva.

“La imparcialidad es una garantía esencial en cualquier procedimiento administrativo sancionador, ya que asegura que las decisiones se adopten basándose únicamente en los hechos y en el derecho aplicable, sin influencias externas o prejuicios” (García de Enterría & Fernández, 2006, p. 450).

Complementando con los autores antes citados se puede decir que este principio implica que el funcionario encargado de resolver un procedimiento administrativo sancionador debe actuar sin prejuicios y con total independencia respecto de las partes involucradas. Esto es esencial para mantener la confianza en la administración pública y asegurar que los derechos de los ciudadanos sean respetados durante todo el proceso.

Las características del principio de imparcialidad en el proceso sancionador*:*

Las características que se desarrollan en una sentencia del Tribunal Constitucional del Perú se plasman en los siguientes:

Objetividad; esta característica nos permite entender que las decisiones que se tomen dentro del proceso sancionador deben basarse en criterios objetivos y verificables, evitando cualquier vulneración o influencia externa que pueda afectar a la autoridad que va a tomar la decisión; es decir, "el deber de hacer del asunto investigado un objeto de conocimiento en el que no pueden ser determinantes intuiciones subjetivas, sino elementos de valoración lo más objetivos posible" (Tribunal Constitucional de Perú, Sentencia **04968-2014-PHC/TC**, párr. 75).

Transparencia; como se mencionó anteriormente, la transparencia en el proceso sancionador permite prevenir conflictos de interés entre los servidores públicos que representan a cada órgano inmersos en el proceso y esto asegura que todas las partes puedan observar la imparcialidad del procedimiento.

Igualdad de Trato; esto nos permite que la parte procesal que presuntamente a realizado una infracción deben ser tratadas por igual, sin ningún tipo de discriminación o preferencia, por parte de los servidores públicos.

Principio de Legalidad:

Rolando Tamayo y Salmorán, citados por Islas, conceptúan al principio de legalidad de la siguiente manera:

> "(…) El tenor del principio podría formularse así: (1) es regla de competencia; i. e., es el derecho de un Estado (...) todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades; todo poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica. (2) La legalidad debe controlar los actos de los funcionarios (...)" (2009, pág. 201).

El principio de legalidad, según Rousseau citado por Delgadillo; recae en el hecho de que la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta a través de las leyes que constituyen la síntesis de la voluntad general, por tanto, el principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con lo que la ley le otorgue (2010, pág. 27).

El principio de legalidad consagrado en el artículo 76.3 y 226 de la Constitución implica dentro del proceso sancionador la existencia de normas previas y claras que sean coherente entre la conducta infractora y la sanción correspondiente, es decir las sanciones solo pueden ser impuesta por una autoridad competente y esta autoridad sólo podrá sancionar cuando exista previsibilidad de normas, así como de sanciones.

Este principio es fundamental desde una perspectiva garantista, para asegurar que las decisiones y acciones emanadas de la administración pública se realicen de manera justa, predecible y conforme a las normas establecidas, además garantiza la seguridad jurídica, protege los derechos fundamentales de los ciudadanos, facilita el control y la supervisión, y previene abusos de poder.

En el ámbito administrativo, el principio de legalidad constituye un pilar esencial del derecho administrativo. Este principio fortalece la justicia y la confianza en las instituciones públicas, al establecer que todas las acciones y decisiones de las autoridades administrativas deben estar fundamentadas en normas jurídicas preexistentes. Ninguna autoridad puede actuar fuera del margen de los límites impuestos por la ley, ni imponer sanciones o tomar decisiones que no se encuentren previstas en la normativa vigente.

El artículo 76, numerales 1 y 3 de la Constitución de la República del Ecuador, complementado por el artículo 226 del mismo texto, reafirma este principio al disponer que las actuaciones administrativas deben ceñirse estrictamente al marco legal. De esta manera, se

garantiza que la administración pública actúe dentro de los límites de su competencia y respete los derechos de los administrados, en observancia del debido proceso y la seguridad jurídica.

La Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No. **34-17-IN/21** describió algunos elementos que aclaran el contenido y alcance del principio de legalidad en materia administrativa, siendo esta una lista no taxativa, en tal sentido: "(...) algunos de los elementos que ayudan a especificar el principio de legalidad son "la gravedad de la falta, la determinación clara de la sanción, la identificación de los sujetos activos de la infracción, el grado de culpabilidad y el debido proceso disciplinario" (párr. 46).

Debido Proceso:

El debido proceso dentro del ámbito jurídico se ha consolidado como una garantía fundamental en la protección de los derechos de las personas. La Constitución del Ecuador en sus artículos 76 y 169 hacen alusión a la importancia de mantener presente en cada etapa procesal la garantía del debido proceso. Al respecto, la Corte Nacional de Justicia se pronuncia en los siguientes términos:

> El debido proceso es un derecho de protección que contiene múltiples garantías para las personas; per se, implica la existencia de mecanismos de tutela y de efectividad concretos dentro de un proceso, e incorpora la exigencia del cumplimiento de requisitos y condiciones formales previamente establecidas en las normas como seguridad para las partes procesales de que sus derechos serán discutidos en un proceso justo e imparcial; el mandato de optimización analizado involucra la existencia de un procedimiento que debe desarrollarse conforme parámetros mínimos que permitan la defensa de sus intereses, en igualdad de armas. (Proceso No. 17230-2019-02515, 2023, p. 12)

En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que "toda persona tiene el derecho de ser escuchada por un tribunal competente, imparcial e independiente, lo que refuerza la noción de que el debido proceso debe ser observado en todos los ámbitos del derecho, tanto civil como penal" (art. 8 inc. 1). Lo establecido por el órgano internacional se ve concatenado con la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 76, confirma que el debido proceso incluye garantías básicas que permiten la protección de los

derechos fundamentales. De esta manera, el debido proceso no solo limita el poder del Estado, sino que también protege a las partes procesales y asegura una justa administración de justicia, respetando los principios constitucionales y legales vigentes. (Corte Nacional de Justicia, 2023)

Para sustentar lo mencionado, la Corte Constitucional del Ecuador, sobre el derecho al debido proceso ha señalado que:

> "El debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. De esta manera, el ejercicio de la actividad jurisdiccional y administrativa tiene como fin principal optimizar el ejercicio de los derechos de las partes, para que estas puedan acceder a una resolución adecuada a los preceptos jurídicos que son establecidos en el ordenamiento jurídico, que haga justicia a las legítimas pretensiones de las partes". (Sentencia No. 017-16-SEP-CC, 2016, p. 10)

El debido proceso se sustenta en una serie de principios fundamentales que garantizan una administración justa y equitativa. Estos principios, aplicables a cualquier procedimiento judicial o administrativo, aseguran el respeto de los derechos y la protección efectiva de las partes involucradas, sin embargo, en el proceso administrativo sancionador los principios que se desarrollarán se ven vulnerados al no existir un órgano investigador y sancionador independiente e imparcial.

Principio de Tipicidad

Según el COA establece en su artículo 29 que “Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley”, en el ámbito administrativa se desarrolla el principio, según el cual una conducta sancionada por la administración debe estar previamente definida y descrita de manera clara y precisa en una norma jurídica. Según Julia Poblete: “Los actos administrativos están sujetos a formalidades y no pueden dictarse si no concurren los supuestos de hecho y de derecho, que permiten el ejercicio de la potestad en que se funda el acto.” (2008, pág. 17)

En consecuencia, las sanciones deben estar tipificadas, es decir, deben estar previstas expresamente y ser proporcionales a la gravedad de la infracción cometida, para todo ello se debe tener en cuenta que, la presunción de inocencia, siempre prevalecerá mientras no se demuestre la responsabilidad del administrado y cuya decisión deberá ser emitida por una autoridad imparcial e independiente, por último, para que el proceso sancionador sea idóneo se debe considerar la publicidad, la cual consiste en que el proceso sea público y se garantice el acceso a la información a las partes así como a la sociedad y la transparencia la cual se cumplirá si se el proceso se lleva en conocimiento de toda la sociedad.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional en su sentencia **34-17-IN/21**, determina que:

> En tal sentido, el principio de tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas (lex previa) que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción (lex certa), por lo que este principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica". (2021, párr. 31. ii)

Se puede deducir que, la importancia del principio de tipicidad tiene como fin garantizar la previsibilidad y certeza jurídica. Al exigir que las infracciones y sanciones estén claramente definidas en normas jurídicas previas (lex previa y lex certa), esto permite a los individuos conocer de antemano qué conductas son sancionables y cuáles son las consecuencias.

Este principio está estrechamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica como mecanismos de protección hacia los administrados, para que, se vean exentos de arbitrariedad y tengan certeza en que las normas serán aplicadas de manera equitativa y previsible.

El principio de Idoneidad

Para Cárdenas el principio de idoneidad es pertinente para determinar "si el fin de una intervención estatal en los derechos fundamentales tiene fundamento constitucional" (2014, p 65). Un proceso idóneo implica que las acciones adoptadas por los órganos del Estado cumplan

con los requisitos necesarios para proteger los derechos de las personas de manera eficaz, actuando como un límite a la facultad de estos órganos. De este modo, la idoneidad obliga a los funcionarios a tomar medidas que garanticen la defensa efectiva de los bienes jurídicos, contribuyendo a un proceso justo y equitativo.

En este sentido, la Corte Constitucional recoge la doctrina desarrollada por Alexy sobre las implicaciones del principio de idoneidad que "determina que la limitación de un derecho fundamental u otro principio constitucional sólo es constitucionalmente admisible si efectivamente, sirve para favorecer a otro derecho fundamental u otro principio constitucional" (Corte Constitucional, sentencia 008-14-SCN-CC p, 22). Según lo manifestado por Alexy: "el principio de idoneidad excluye la aplicación de medios que, como mínimo, perjudiquen la realización de un principio sin favorecer al menos uno de los principios u objetivos a cuya consecución deben servir" (p.55)

El principio de Igualdad

Es la manifestación de la dignidad humana y asegura que todas las personas reciban el mismo trato en situaciones similares.

Según la Corte Interamericana en el caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, la igualdad está íntimamente vinculada a la dignidad esencial del ser **humano** y es incompatible con cualquier forma de discriminación. Este principio garantiza que las reglas de procedimiento sean aplicadas de manera general y sin distinciones injustificadas.

Al respecto, la Corte Constitucional señala que

> el derecho y principio a la igualdad y la no discriminación obligan al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de iure y de facto, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable

La Constitución del Ecuador reconoce la existencia del principio de igualdad tanto formal como material (art. 66.4). La dimensión formal de la igualdad implica que "todas las personas sin distinción alguna son iguales ante la ley" (Corte Constitucional, N°212-16-SEP-CC, p. 16), "es el derecho de todas las personas a tener la certeza de que vamos a ser protegidos por la ley de manera igualitaria, prohibiendo todo trato parcializado o diferenciado que propenda a ser injusto" (Piñas, Castillo, Zhinin y Romero, p 906). Mientras que la dimensión material de la igualdad "prevé que los iguales sean tratados como iguales y los desiguales como desiguales, es decir reconoce que existen diferencias que requieren ser consideradas al momento de garantizar el derecho a la igualdad" (Corte Constitucional, N°212-16-SEP-CC, p. 16). La igualdad:

> rebasa la sucinta igualdad jurídica tradicional, de modo que existe intervención del Estado y de quienes la componemos, para de esta manera eliminar situaciones de desigualdad, por aquello cuán importante resulta conjugar la exigencia de igualdad en los ámbitos económicos, social, político, religioso y otros. (Piñas, Castillo, Zhinin y Romero, p. 907)

Vargas hace especial énfasis en el principio de igualdad dentro del derecho administrativo señalando que "las partes, sin importar de cuál de ellas se trate, deben ser tratadas con igualdad (algunos erróneamente consideran que la Administración, por ser la "parte fuerte" de la relación frente al administrado, no goza de este derecho básico.

El principio de Contradicción

El principio de contradicción tiene un objetivo fundamental, que es, proteger el derecho a la defensa de los ciudadanos frente a posibles sanciones impuestas por la administración asegurando a quienes intervienen y especialmente a los administrados dentro del proceso administrativo sancionador, puedan exponer sus argumentos y refutar los de la contraparte.

Según Jaime Ossa Arbeláez, lo conceptualiza en los siguientes términos: "El postulado de contradicción garantiza a las partes intervinientes en los procedimientos administrativos

conocer y controvertir, por los medios legales, las resoluciones administrativas.”. (2009, pág. 454)

En líneas anteriores Julia Poblete, también resalta la importancia de dicho principio dentro del proceso administrativo sancionador especificando que:

> “El procedimiento es contradictorio y garantista, pues permite a los ciudadanos formular defensas, alegaciones y aportar pruebas. Las partes deben ser escuchadas en la dictación de los actos. Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos por un asesor, cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses. En este caso, la ley señala en términos amplios la posibilidad de asesoramiento pues, como los Servicios Públicos tienen una multiplicidad de competencias, no siempre será indispensable comparecer con abogado. En cualquier caso, el órgano instructor, ante quien se lleva el procedimiento, adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción como veremos a propósito de la información pública, notificaciones y resguardo de intereses de terceros y de igualdad de los interesados en el procedimiento, todo ello (...)” (2008, s.p)

Poblete subraya que el órgano instructor del procedimiento tiene la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para asegurar el respeto pleno del principio de contradicción. Para ello, Poblete nos presenta una interrogante: ¿qué tan rigurosamente se cumplen estas obligaciones por parte de los órganos administrativos? En algunos casos, la administración puede actuar de manera formalista, otorgando al administrado la posibilidad de presentar alegatos sin garantizar un verdadero debate contradictorio vulnerando dicha garantía constitucional, el cual se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7, literal h, “Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.” (CRE, 2008), concatenándose con el artículo 196 del COA, el cual determina la importancia de la regla de contradicción dentro del procedimiento administrativo sancionador, dicho artículo garantiza que cualquier prueba presentada por la administración pública solo tendrá valor si la persona afectada ha tenido la oportunidad de contradecirla dentro del procedimiento, esto refuerza el derecho a la defensa y al debido proceso, al asegurar que el administrado pueda cuestionar o refutar las pruebas en su contra.

En el análisis de este principio se deduce que la contradicción no debe reducirse a una simple formalidad, sino que debe ser un proceso dinámico en el que ambas partes presenten sus posturas con igualdad de condiciones, ya que este principio no solo beneficia al administrado, sino también al propio sistema administrativo, ya que, promueve la transparencia y el control de las decisiones adoptadas por los entes públicos.

La motivación como principio y garantía:

Como principio la motivación hace referencia a que "los jueces y es exigido actualmente como fundamentación tanto, de hecho, como desde el derecho, en cuanto a que los jueces, expongan o argumenten el sustento en ambos sentidos, de sus resoluciones (...)" (Ortiz. C. 2020. pág. 8).

Entonces la motivación en términos primarios consiste en el razonamiento interno que hace el juzgador, con el fin de llegar a una decisión, considerando que la decisión sea debidamente razonada y fundamentada, en la cual se menciones los elementos fácticos, elementos jurídicos y elementos probatorios que llevan a sustentar la decisión emanada del órgano judicial. En este sentido, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico conceptualiza que la *motivación de las resoluciones judiciales* se deriva de "la tutela judicial efectiva relativa al deber del órgano jurisdiccional de explicitar los elementos o razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, posibilitando su control mediante el sistema de los recursos". (DPEJ)

La Constitución del Ecuador establece en su artículo 76, numeral 7, literal l, que la motivación se la debe considerar como una garantía básica, es decir en cada resolución que emita el poder público deberán tener una motivación suficiente así lo ha desarrollada en su jurisprudencia alejándose explícitamente de la jurisprudencia pasada la cual determinaba una motivación correcta, así como lo vamos a desarrollar a continuación.

La Corte Constitucional en sentencia **No. 83-16-IN/21** y acumulados señala la importancia de la motivación desde un punto de vista constitucional:

> "(...) la norma del artículo 76 de la Constitución establece el derecho al debido proceso, el cual contempla entre sus garantías básicas el derecho a la motivación, y la norma se refiere al debido proceso y a la motivación desde la perspectiva procesal, no es menos cierto que la Constitución exige que todas las actuaciones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, a fin de garantizar que provengan de decisiones debidamente razonadas y fundamentadas, libres de arbitrariedad." (2021, párr. 159)

De lo citado se puede comprender que el derecho a la motivación es un componente esencial del debido proceso. Esto garantiza que las decisiones estén adecuadamente motivadas para asegurar transparencia y control sobre las actuaciones estatales, lo que refuerza la legitimidad de las decisiones en los procesos ya sea vía judicial o vía administrativa, así también, en sentencia **No. 32-21-IN/21** y acumulado se determina que

> "En un Estado constitucional, la legitimidad de las decisiones estatales no depende solo de quién las toma, sino también del porqué se lo hace: todo órgano del poder público tiene, no solo el deber de ceñir sus actos a las competencias y procedimientos jurídicamente establecidos (legitimidad formal), sino también el deber de motivar dichos actos, es decir, de fundamentarlos racionalmente (legitimidad material). En esto último consiste el deber de motivación inherente a todas las autoridades públicas." (2021, párr. 51)

Referente al estado constitucional, en el cual se rige por la constitucional y leyes conexas, es importante abordar dos concepto fundamentales la de legitimidad formal, la misma que hace referencia a que las decisiones estatales deben ajustarse a las normas legales, es decir, ser adoptadas por la autoridad competente y mediante los procedimientos establecidos por la ley; y, la de legitimidad material que implica, además de cumplir con los requisitos formales, las decisiones deben estar motivadas, es decir, fundamentadas de manera racional y justificada el porqué de dicha decisión.

En sentencia **No. 1158-17-EP/21**, en un pronunciamiento más reciente desarrolla a la *motivación suficiente*, alejándose de la jurisprudencia la cual determinaba que, para que, no se afecte el debido proceso se deberá contar con una *motivación correcta*: Juez ponente: Alí Lozada Prado

> "La motivación de un acto de autoridad pública es la expresión, oral o escrita, del razonamiento con el que la autoridad busca justificar dicho acto 2. La motivación puede alcanzar diversos grados de calidad, puede ser mejor o peor. Sin embargo, como también ha señalado esta Corte, "los órganos del poder público" tienen el deber de "desarrollar la mejor argumentación posible en apoyo de sus decisiones" 3. De ahí que todo acto del poder público debe contar con una motivación correcta, en el sentido de que toda decisión de autoridad debe basarse en: (i) una fundamentación normativa correcta, entendida como la mejor argumentación posible conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica correcta, entendida como la mejor argumentación posible conforme a los hechos." (párr. 22)

En este sentido, en la sentencia ibidem determina el alejamiento explícito de la jurisprudencia acerca del test de motivación correcta debido a que esos criterios no son exhaustivos porque se entendía que razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad configuran una lista exhaustiva y que para poder determinar si la garantía de motivación ha sido vulnerada solo se debía basarse en los tres parámetros ya que se entendía que fuera de ellos no existían más parámetros a evaluar. Y como segundo punto se aleja porque el órgano jurisdiccional no debe seguir una lista fija para evaluar si ha existido una vulneración a la garantía de motivación, sino centrarse en sí, según el caso concreto, el juzgador deberá escrudiñar con diligencia, en la parte defectuosa de la motivación que se acusa defectuosa, si se incumplió o no la garantía de la motivación alegada por la parte procesal.

En este sentido, la Corte determinó que no cabe formular un nuevo "test" sino determinar nuevas pautas jurisprudenciales que permitan guiar el razonamiento judicial, para cumplir con una motivación suficiente, es decir en sentencia **No. 1158-17-EP/21** se determina el criterio rector para evaluar si existe o no una vulneración a la garantía de motivación:

> "(...) una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa. Este criterio deriva directamente del artículo 76.7.l de la Constitución, pues este prescribe que "[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho". Como ya ha señalado esta Corte, la citada disposición constitucional establece los "elementos argumentativos mínimos". (párr. 57)

Los elementos de la *Estructura Mínima Completa* que ha determinado la Corte en sentencia **No. 1184-12-EP/19** son; "i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores] y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los

antecedentes de hecho" (párr. 58) a estos dos elementos, la Corte en sentencia **No. 1158-17-EP/21** unifica un tercer elemento adicional determinado en sentencia No. **1837-12-EP/20:**

> "[los actos jurisdiccionales deben:] i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores]; ii) ***enunciar los hechos del caso***; y, iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho" (párr. 16) (énfasis añadido).

La Corte sostiene que según el artículo 76.7.l de la Constitución, una argumentación jurídica es considerada completa cuando presenta una estructura mínima completa que contiene dos elementos esenciales: una fundamentación fáctica suficiente y una fundamentación jurídica suficiente. La fundamentación fáctica incluye los antecedentes de hecho y su prueba, mientras que la fundamentación jurídica debe enunciar las normas y principios aplicables, explicando cómo se relacionan con los hechos.

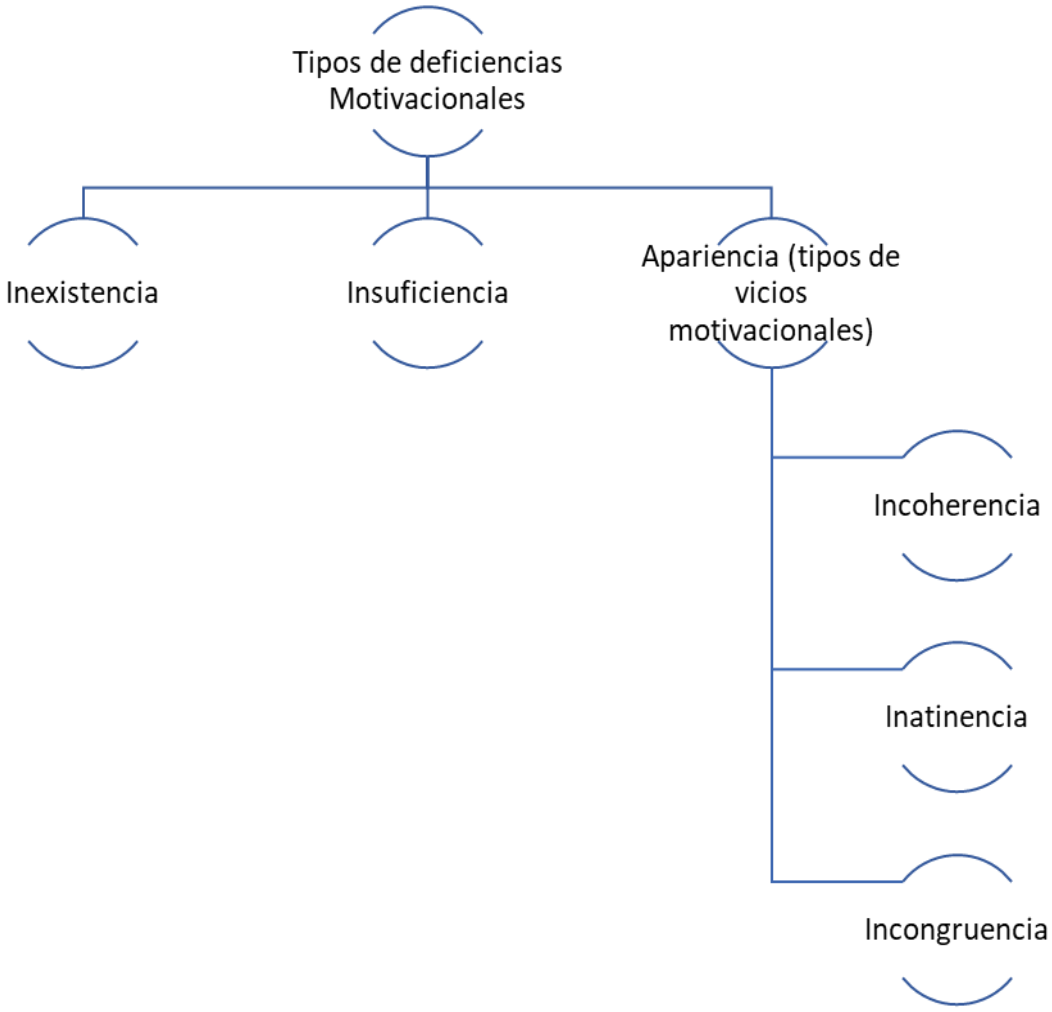
Y en un análisis en concreto la Corte determina el ***Criterio Rector*** para examinar si hay una vulneración a la garantía de motivación, para lo cual establece que una la argumentación jurídica es suficiente cuando tiene una estructura mínimamente completa, es decir: "(...) (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente(...)" (párr. 61).

Fundamentación normativa: que consiste en contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso manteniendo un razonamiento relativo a la interpretación y al Derecho; y, una Fundamentación Fáctica que es una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso, con su análisis respectivo de los elementos probatorio, esto refuerza la Corte IDH, al determinar que para que se motive los hechos del caso no basta con describir las actividades o las diligencias realizadas en la etapa probatoria, sino que se debe "exponer (…) el acervo probatorio aportado a los autos" (Caso Escher y otros vs. Brasil, 2009, párr. 139).

Ambos componentes de la motivación la fundamentación normativa y la fáctica son indispensables cuyo objetivo es exigir una motivación coherente, detallada y adecuadamente respaldada, asegurando la legalidad de los actos de la administración pública y asegurar que las decisiones sean justas, racionales y comprensibles para los ciudadanos.

Tipos de Deficiencias Motivacionales:

Figura 3



Fuente: Propia.

El principio de transparencia y publicidad

Nos garantiza que los interesados tengan acceso a la información relevante de los procedimientos. Según Julia Poblete Vinaixa, desarrolla este principio en los siguientes términos: “Los actos deben ejecutarse de manera que se permita y promueva el conocimiento, contenido y fundamento de las decisiones de la administración. Son públicos salvo los casos de secreto o reserva declarados por la Constitución y la ley” (2008, pág. 42-43).

El principio de transparencia y publicidad en el procedimiento administrativo asegura que todas las actuaciones sean claras y accesibles, permitiendo que las partes involucradas conozcan y comprendan las acciones que se están tomando en el proceso, lo cual fortalece la confianza en el sistema de justicia.

La aplicación del principio en los procedimientos administrativos sancionadores tiene un valor clave, ya que involucra tres elementos esenciales en el proceso, por ello, a criterio de la Corte Constitucional en sentencia No. **29-21-JI y acumulado/21** determina que: “(...) la información pública es aquella que es: (i) producida por entidades públicas, (ii) que está en poder de dichas entidades o (iii) que ha sido generada con recursos públicos.” (párr. 47). En este contexto, el principio de transparencia y publicidad dentro del procedimiento administrativo sancionador toma fuerza e importancia en el sentido que se configuran los elementos; en primer lugar, es sustanciado por una entidad pública; segundo, dentro del proceso, la información reposa en la institución que sustancia el procedimiento; y, tercero, todo el proceso se sustancia con recurso públicos. Esta línea jurisprudencial, refuerza la aplicabilidad de la transparencia en los procesos sancionadores, asegurando que los administrados puedan tener acceso a información clara sobre las actuaciones administrativas.

La excepción a dicho principio es la confidencialidad, como lo señala la Corte en la misma sentencia citada en líneas anteriores y determina que:

> "En virtud de este principio, la información que está en manos de cualquier servidor público, en todo nivel, en principio y como regla general, es pública. Esa información es de toda persona y debe ser entregada, sin que sea necesario acreditar interés alguno o justificar el pedido, salvo que la información sea considerada expresamente por el sistema jurídico como reservada o confidencial." (párr. 48)

Y como la Corte lo ha mencionado, se aplica únicamente cuando la información es clasificada como reservada por el ordenamiento jurídico, tal como lo reconoce la misma. La información pública, debe entenderse desde una vista general como pública en la cual cualquier persona tenga acceso, sin necesidad de justificar su interés, a menos que se encuentre bajo una categoría de reserva o confidencialidad reconocida por ley.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Título Segundo, de la Información Pública y su Difusión, establece en el artículo 5 que:

> "Información Pública. - Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado."

Por último, reforzando este principio, la ley recalca la importancia de la transparencia, ya que obliga a las instituciones a proporcionar acceso a dicha información, eliminando barreras y asegurando que la ciudadanía pueda supervisar las acciones del Estado.

El principio de proporcionalidad

Establece que las sanciones impuestas, ya sean penales, administrativas o de cualquier otra naturaleza, deben ser adecuadas y proporcionales a la infracción cometida, de esta manera este principio asegura que no se impongan castigos desmedidos o abusivos que puedan vulnerar los derechos de las personas, ni afectar de manera excesiva los recursos del Estado. Según Alejandro García en el Derecho Administrativo Sancionador, la proporcionalidad se evalúa en dos niveles: el normativo, que regula la creación de normas y sanciones; y el aplicativo, que concierne a la implementación de dichas sanciones. En este sentido, el juzgador debe aplicar

este principio con distintos grados de rigurosidad, dependiendo de si se refiere a leyes o a actos administrativos, tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de acciones estatales.

> "[...] el principio opera en dos planos: en el normativo, de tal manera que las disposiciones generales han de cuidarse de que las sanciones que asignen a las infracciones sean proporcionales a éstas; y en el de la aplicación, de tal manera que las sanciones singulares que se impongan sean igualmente proporcionales a las infracciones concretas imputadas" (Nieto García, Alejandro, 2005, p. 351).

Como se establece en la sentencia **No. 60-15-EP/20**, una violación del principio de proporcionalidad se produce cuando una sanción o medida excede lo razonable en comparación con la infracción, afectando la legitimidad del proceso. "(…) el debido proceso es el conjunto de principios que deben observar los jueces en el procedimiento no solo como orientación, sino como un deber de motivar una decisión jurídica, se violenta el debido proceso ya que se incumple con la proporcionalidad exigida en la norma constitucional (…)" (CC. 2020, sentencia No. 60-15-EP/20, párr. 14). El principio de proporcionalidad, por tanto, no solo es una guía orientadora, sino una exigencia constitucional que impide decisiones arbitrarias y desproporcionadas, garantizando que las sanciones sean justas y equitativas en relación con la gravedad del acto cometido.

La Teoría del Órgano:

Permite comprender cómo las acciones y decisiones de los servidores públicos que pertenecen a la administración no son susceptibles de ser imputados individualmente a los servidores públicos que tomen decisiones sino que se pueda imputar la responsabilidad directamente a los órganos administrativos en los cuales desempeñan sus actividades estos funcionarios, es decir, que sean susceptibles de ser imputables directamente la entidad pública a la que pertenecen los individuos, esto tiene una connotación importante ya que asegura que las decisiones y actuaciones administrativas tenga su base de voluntad en la entidad pública de manera coherente y responsable.

Lo antes mencionado tiene un sustento y según García de Enterría y Fernández, "la teoría del órgano es esencial para entender cómo las decisiones y actuaciones de los funcionarios se integran en la voluntad de la administración pública" (2006, p. 112), dando certeza que las instituciones públicas operen de manera centralizada y eficaz.

La Corte reconoce el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial,

Una vez que se ha determinado la importancia del órgano a nivel institucional se resalta un factor adicional, ya que se presenta la necesidad de que estos órganos actúen de manera autónoma y libre de influencias externas para garantizar la imparcialidad y la legalidad de sus decisiones.

Órgano investigador:

Entiéndase como órgano investigador a la entidad o autoridad encargada de realizar “cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción” (López, 2007, p. 293). Así también tiene la responsabilidad de notificar al inculpado sobre: la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción; la modificación de la determinación inicial de los hechos y de su posible calificación; de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción (López, 2007, p. 293).

La importancia de este órgano yace en la responsabilidad de asegurar que las decisiones se basen en investigaciones exhaustivas y pruebas objetivas, es decir, las decisiones administrativas se basen en hechos y pruebas sólidas.

Al respecto, para García de Enterría y Fernández (2006) es fundamental ya que es esencial para llevar a cabo un procedimiento sancionador equitativo. Este organismo debe recopilar y evaluar las pruebas sin sesgos, asegurando que los hechos se aclaren de manera justa.

Es decir, este órgano es de suma importancia ya que garantiza el debido proceso y la imparcialidad en los procedimientos administrativos sancionadores, por ello, es imprescindible que sea independiente y que no esté subordinado en la institución pública en la cual se vaya a decidir la responsabilidad del administrado.

Características esenciales del órgano investigador:

Autonomía de la investigación:

El órgano investigador debe gozar de autonomía para poder llevar a cabo su labor fundamental que es el de investigar sin interferencias indebidas, certificando que la investigación sea independiente y no esté sujeta a presiones externas. Según Antonio Santos de la Oliva "la independencia del órgano instructor garantiza la correcta valoración de los hechos, sin que intervenciones externas alteren el curso del proceso, y es clave para asegurar el principio de legalidad" (De la Oliva Santos, 2010, pág. 57).

La autonomía del órgano investigador en el procedimiento administrativo sancionador resulta fundamental para asegurar la objetividad y la legitimidad del procedimiento. De este modo, la independencia es vital para prevenir que la instrucción sea parcial o influenciada por intereses políticos, económicos o jerárquicos provenientes de la propia administración. Tal como expone Antonio Santos de la Oliva, la independencia del órgano investigador es crucial para asegurar que la valoración de los hechos sea objetiva y que el principio de legalidad sea observado. En ausencia de dicha autonomía, las decisiones adoptadas por el órgano instructor

podrían ser percibidas como injustas, influenciadas o manipuladas, lo que comprometería la confianza pública en el proceso sancionador y, en última instancia, en el propio sistema administrativo.

Si bien la autonomía del órgano instructor debe ser reconocida como un principio esencial para preservar la imparcialidad y legitimidad del procedimiento administrativo sancionador, es indispensable implementar mecanismos de control y supervisión que no interfieran en su independencia, pero que a su vez garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en el desarrollo del proceso.

Independencia: la independencia del órgano investigador es precisa, puesto que esto nos permite asegurar que los funcionarios actúen sin influencias externas que puedan comprometer la imparcialidad de la investigación. En este sentido, el artículo 19 del COA establece que el principio de independencia se ejercerá a través de los servidores públicos, puesto que, las decisiones de los funcionarios no deben estar condicionadas por influencias externas e internas. La independencia tiene un alcance amplio en este proceso, protege a los servidores públicos de verse sometidos a intereses particulares o sectoriales que puedan desviar su actuación del bien común asegurando que las actuaciones administrativas estén alineadas con el mandato de servir al interés general, el cual es el fundamento del ejercicio del poder público (COA, art. 19).

Objetividad: Principio complementario al de imparcialidad que exige actuar atendiendo a criterios objetivos, es decir, relacionados con el objeto sometido a consideración y nunca con los sujetos interesados ni con el sentir personal de quien actúa (DPEJ, s.f).

Obtención de pruebas (COA, arts. 255 y 256): el órgano investigador tiene una función específica la cual consiste en la recolección de todos los elementos probatorios que servirán como elementos de imputación para determinar la responsabilidad del administrado.

Diligencias de investigación (COA, art. 255): el órgano investigador tiene ciertas facultades y atribuciones que consisten en entrevistas, requerimientos de documentación, y otras acciones necesarias para la investigación.

Acceso a la información (COA, art. 249): Los investigados deben tener acceso a las pruebas y documentos que formen parte del expediente, pudiendo presentar alegaciones y pruebas en su defensa.

Informe de instrucción (COA, art 257): Tras la investigación, el órgano debe elaborar un informe detallado que refleje los hechos investigados, las pruebas obtenidas, y las conclusiones preliminares.

Protección de la información (COA, art. 24): Debe garantizar la confidencialidad de la información obtenida durante la investigación, protegiendo los datos sensibles y personales.

Iniciativa propia (COA, art. 250): Puede iniciar investigaciones de oficio cuando tenga conocimiento de posibles infracciones administrativas.

Denuncias y quejas (COA, art. 250): También puede actuar a instancia de parte, a través de denuncias presentadas por ciudadanos, entidades u otras autoridades.

Notificación de los actos administrativos (COA, art. 252): Debe notificar a los presuntos infractores sobre las actuaciones y pruebas obtenidas, garantizando su derecho a ser escuchados.

Órgano Sancionador:

El órgano administrativo sancionador es el órgano competente para imponer sanciones administrativas cuando el órgano instructor o investigador ha sabido sustentar objetivamente con los elementos probatorios que ha existido la comisión de una infracción administrativa. Dicho órgano al tener la facultad de decidir sobre la existencia de una infracción y aplicar la sanción correspondiente, también tiene la responsabilidad de asegurar que las infracciones administrativas sean sancionadas de manera justa y equitativa bajo el principio de seguridad jurídica. Para ello, el órgano sancionador debe actuar independientemente del órgano investigador para asegurar la imparcialidad en el proceso, así también, el órgano sancionador es el llamado a respetar el derecho de defensa de los presuntos infractores, y que sus decisiones tengan como fundamento los elementos válidamente actuados en el proceso.

La actuación es relevante ya que su decisión debe estar sujeta a mantener la legalidad y en consecuencia se mantenga el orden en la administración pública. Lo antes mencionado tiene su sustento en la doctrina de García de Enterría y Fernández que determina que la función del órgano sancionador es vital para la legitimidad del procedimiento administrativo sancionador. Su autonomía respecto al órgano instructor garantiza que las decisiones sancionadoras se adopten de manera objetiva y fundamentada, respetando los principios de legalidad y proporcionalidad (2013).

Características del órgano sancionador:

Autoridad legal (CRE, art. 76.7. k, COA, art. 248), el órgano sancionador es el llamado a imponer las sanciones, sin embargo, para llegar a ello es necesario que esté debidamente autorizado por la normativa vigente para que tenga la facultad de imponer sanciones. Su competencia puede estar establecida en leyes, reglamentos u otras disposiciones administrativas.

Decisiones imparciales (CRE, art. 76.7. k): sus decisiones deben sustentarse de manera imparcial y al mismo tiempo deben ser objetivas, de este modo se asegurará que sus decisiones que formarán parte del acto administrativo que se emitirá, no estén influenciadas por intereses externos o personales.

Evaluación objetiva (COA, art. 257 y 260), sus decisiones deben basarse exclusivamente en las pruebas y argumentos presentados durante el proceso administrativo.

Garantía de defensa (COA, art. 195), el órgano sancionador desde el momento procesal que conozca, debe garantizar el derecho de defensa del supuesto infractor, permitiendo la presentación de alegaciones y pruebas en contra de lo que se le está imputando.

Audiencia del interesado misma que debe estar predispuesta la administración para ofrecer la posibilidad de una audiencia en la que el presunto infractor pueda defenderse antes de que se dicte la resolución.

Resoluciones fundamentadas (CRE, art. 76.7. l), las decisiones del órgano sancionador deben estar debidamente motivadas, explicando los hechos probados, la normativa aplicada, y el razonamiento que justifica la sanción impuesta, es decir los fundamentos fácticos, fundamentos jurídicos y la conclusión.

Claridad y transparencia, las resoluciones deben ser claras y comprensibles para que los afectados entiendan las razones de la sanción.

Proporcionalidad de la infracción (CRE, art. 76. 6), Las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción cometida, considerando circunstancias atenuantes o agravantes.

Cumplimiento de Normas Procedimentales (CRE, art. 76), el órgano sancionador debe seguir el procedimiento administrativo sancionador establecido por la ley, asegurando que se respeten todas las etapas y garantías del proceso.

Los plazos y notificaciones deben cumplir con los plazos legales para la tramitación del expediente y notificación de la resolución a las partes implicadas.

Derecho a Recurrir (CRE, art. 76.7. m), los administrados que han sido acusados de alguna infracción y en consecuencia se ha emitido una resolución sancionadora tienen derecho a recurrir la decisión ante instancias superiores, administrativas o judiciales, según establezca la normativa.

Control de Legalidad, entiéndase que la legalidad de las decisiones del órgano sancionador puede ser revisada por tribunales superiores administrativos o contencioso-administrativos.

Sección 2: Propuesta de creación del Órgano investigador en el proceso sancionador a través de una reforma normativa al COA que regule las competencias del órgano investigador.

La reforma al COA para la creación del órgano investigador que regule sus competencias es una necesidad urgente, dada la vulneración de principios fundamentales que deben guiar los procedimientos administrativos sancionadores. En este sentido, la reforma no solo debería actualizar y optimizar los mecanismos administrativos, sino también garantizar que los derechos de los administrados sean respetados, manteniendo así la integridad del sistema jurídico. La vulneración de principios como el de transparencia y publicidad, el debido proceso y la proporcionalidad ha quedado latente en diversas interpretaciones y sentencias constitucionales, las cuales serán profundizadas en los acápites posteriores de esta investigación, lo cual, refleja la necesidad de fortalecer las garantías de los administrados en el marco de procedimientos sancionadores.

Uno de los principios más comprometidos en la actualidad es el principio de transparencia y publicidad, cuyo respeto garantiza que los administrados tengan acceso a la información relevante del proceso, promoviendo la confianza en las actuaciones del Estado. A través de la sentencia No. 29-21-JI y acumulado/21, se reafirmó la importancia de que la información en los procesos administrativos sea de libre acceso, salvo excepciones expresamente establecidas por el ordenamiento jurídico, como los casos de confidencialidad o reserva. Sin embargo, la falta de claridad y publicidad en muchos procedimientos ha generado desconfianza y una sensación de opacidad en la gestión pública.

Por otro lado, el principio de proporcionalidad también se ve afectado, pues se observa que en ocasiones las sanciones impuestas son desmesuradas, vulnerando la equidad y la justicia en el ejercicio del poder sancionador. La aplicación de sanciones debe ser adecuada, necesaria y proporcional a la gravedad de la infracción cometida, lo que no siempre se garantiza con la

normativa vigente. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 60-15-EP/20, dejó claro que las sanciones deben ser razonables y no deben exceder el punto que resulta necesario para corregir la conducta infractora. Como consecuencia de la correcta aplicación de este principio se evita la vulneración del principio de proporcionalidad y, por ende, la legitimidad del proceso administrativo.

Asimismo, el debido proceso se ve comprometido cuando las sanciones se aplican sin una fundamentación adecuada, lo que puede llevar a decisiones arbitrarias que afecten los derechos de los administrados. La jurisprudencia en sentencia 1158-17-EP/21, ha subrayado que todo acto administrativo debe estar debidamente motivado, especialmente cuando se impongan medidas punitivas. La falta de motivación y la aplicación de sanciones sin una justificación proporcional debilitan la confianza en el sistema y contravienen los principios constitucionales que deben guiar el actuar del Estado.

Por tanto, resulta indispensable reformar el COA para que se otorgue mayor claridad y protección a los derechos de los administrados, garantizando una mayor transparencia en los procedimientos administrativos sancionadores y un equilibrio entre la sanción impuesta y la infracción cometida. La reforma propuesta abordará de manera integral estos principios, promoviendo una normativa que favorezca la justicia, la equidad y la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos frente a las acciones del poder público.

Órgano Investigador-Sancionador:

Problemática actual: dependencia entre órganos investigador y sancionador:

A lo largo de los años, la administración pública ha enfrentado críticas por la falta de independencia entre las funciones de investigación y resolución en los procedimientos sancionadores, lo que ha generado desconfianza en las instituciones y dudas sobre la legitimidad de las decisiones adoptadas.

En este sentido la administración pública, como gestora de los intereses colectivos, enfrenta constantes retos en la aplicación de procedimientos sancionadores que sean eficaces, imparciales y ajustados a derecho. En este contexto, y una vez que se ha analizado la jurisprudencia ecuatoriana y la normativa nacional, se plantea la creación de un órgano investigador independiente y especializado para el sector público, con la debida importancia a fin de garantizar la imparcialidad, la transparencia y la eficiencia en los procesos administrativos y cuya principal función será llevar a cabo las indagaciones necesarias para determinar la existencia de infracciones administrativas, contribuyendo a garantizar el respeto al debido proceso.

Esta propuesta busca establecer las bases fundamentales para el diseño, funcionamiento y propósito del órgano investigador, destacando su importancia en el fortalecimiento del procedimiento administrativo sancionador como ya lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Petro vs. Colombia (2020). En este caso, la Corte IDH expuso tres reglas que deberán cumplirse conjuntamente para garantizar la imparcialidad en los procesos sancionadores de entidades que concentren las facultades sancionadoras (como ocurre con el Indecopi), siendo estas las siguientes:

- Las facultades de investigar y sancionar deben corresponder a dependencias diferentes dentro de la misma entidad.
- La composición de las dependencias que tengan la función de investigar debe estar conformada por funcionarios distintos a los que se encarguen de imponer sanciones; es decir, quienes investiguen y formulen las acusaciones deberán ser diferentes a quienes resuelvan el fondo de las mismas.
- No debe existir subordinación jerárquica entre los funcionarios que resuelvan el fondo de las acusaciones y los que se encarguen de la investigación y la formulación de las mismas (Serie C No. 406, 2020, párr. 129)

Competencias y funciones específicas que debe mantener el órgano investigador:

Las competencias deben ser positivizadas en el COA, es decir, entre sus competencias principales se debe encontrar la recolección de pruebas, la conducción de diligencias de investigación, la notificación a los presuntos infractores y la elaboración de un informe detallado que refleje los hallazgos y conclusiones del caso investigado. Estas funciones deben ejercerse bajo los principios de autonomía, transparencia y objetividad, sin interferencias indebidas que puedan comprometer su independencia o el debido proceso.

Propuesta de Reforma Normativa:

Análisis de la normativa vigente: artículo 248 y siguientes del COA referentes al proceso administrativo sancionador:

El artículo 248 del COA establece las bases legales para la separación de funciones entre los órganos investigadores y resolutores en el procedimiento administrativo sancionador. El artículo 248 y subsiguientes del COA consagran el principio de imparcialidad, indicando que las fases de instrucción y resolución deben ser conducidas por autoridades distintas. Sin embargo, a pesar de esta disposición, el marco normativo no regula de manera detallada las competencias específicas del órgano investigador ni define los mecanismos necesarios para garantizar su autonomía e independencia.

La insuficiencia regulatoria actual genera escenarios en los cuales el órgano investigador y el sancionador forman parte de la misma estructura institucional, lo que da lugar a posibles conflictos de interés y vulneraciones al debido proceso como lo analizamos en la primera parte. Esta subordinación interna afecta la imparcialidad de las decisiones administrativas, dado que el conocimiento previo de los hechos por parte del órgano sancionador puede influir en su formación de criterio durante la etapa resolutiva.

Otro problema identificado en la normativa vigente es la falta de garantías claras para la independencia del órgano instructor. El artículo 248 menciona la separación de funciones, pero no especifica cómo debe estructurarse el órgano investigador para operar de manera autónoma, ni establece lineamientos sobre los recursos humanos, materiales y financieros que debe poseer para desempeñar sus funciones con eficacia.

En este contexto, la aplicación del artículo 248 del COA se ha visto limitada, lo que pone en riesgo principios fundamentales como el de imparcialidad y el derecho al debido proceso. La normativa no contempla medidas claras para evitar que el órgano investigador dependa jerárquicamente de la misma entidad que adopta las decisiones sancionadoras, debilitando así la confianza en los procedimientos administrativos.

Por tanto, una reforma normativa que aborde estas deficiencias debe considerar no solo la delimitación de las competencias del órgano investigador, sino también garantizar su autonomía organizativa y funcional. Esto permitirá fortalecer la imparcialidad en los procedimientos y asegurar que las decisiones sancionadoras estén respaldadas por investigaciones objetivas e independientes.

Lineamientos para la reforma:

Regulación de competencias del órgano investigador o instructor

Como se puede apreciar un problema significativo es la acumulación de competencias en una sola entidad que, al mismo tiempo, investiga y sanciona las presuntas infracciones y si bien estas competencias recaen sobre distintos órganos y funcionarios, es imprescindible considerar que dichos funcionarios podrían encontrarse en una situación de subordinación lo cual puede inducir a un conflicto de parcialidad.

Esta práctica no solo contraviene los principios de independencia e imparcialidad sino varios principios inmersos en el proceso, así como, también debilita el debido proceso y abre

la puerta a posibles abusos de poder. Por ello, es indispensable la creación de un órgano instructor para el sector público y en consecuencia establecer en el COA las funcione que asumirá un único órgano investigador en sector público, partiendo desde su independencia de la entidad que va a emitir la sanción.

Esto permitirá separar de manera clara y efectiva las funciones, garantizando que las investigaciones sean realizadas de manera objetiva y que las decisiones sancionatorias se basen exclusivamente en las pruebas recabadas y analizadas.

En este orden de ideas; una reforma al COA es imprescindible y debe incluir una regulación detallada de las competencias del órgano instructor, asegurando que estas se enfoquen en la realización de investigaciones exhaustivas y objetivas. Entre las competencias clave que deben ser especificadas en la normativa se encuentran las siguientes:

Partimos de que el órgano investigador no debe pertenecer a la institución que va a emitir la resolución sancionatoria, es decir, debe ser independiente y por ningún motivo los funcionarios del órgano instructor deben estar subordinados.

El órgano investigador debe tener claramente establecidas las facultades de recabar todos los elementos probatorios necesarios para esclarecer los hechos. Esto incluye la realización de entrevistas, inspecciones, requerimientos de documentación y otras diligencias.

Tras la investigación, el órgano investigador debe presentar un informe que contenga los hechos constatados, las pruebas recabadas y un análisis técnico-jurídico de los mismos. Este informe debe ser remitido al órgano sancionador, quien tomará la decisión final.

Es responsabilidad del órgano investigador garantizar que los administrados sean informados de manera oportuna sobre el inicio de las investigaciones, los cargos que se les imputan y las pruebas recabadas en su contra.

Los investigados deben tener derecho a acceder al expediente administrativo y aportar pruebas en su defensa. El órgano investigador debe velar porque este derecho sea respetado.

El órgano investigador debe asegurar la confidencialidad de la información obtenida durante el proceso, especialmente aquella que pueda afectar derechos fundamentales de las partes involucradas.

Esta creación del órgano instructor es indispensable, pues este precepto es ve reforzado, por lo pronunciado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha desarrollado un criterio en el ámbito administrativo, determinado que los órganos administrativos a pesar de carecer de jurisdicción plena deben cumplir con estos elementos.

a. Apariencia de independencia e imparcialidad
b. Independencia con respecto al poder ejecutivo, el parlamento y las partes
c. Imparcialidad
d. Estabilidad de los miembros en sus funciones
e. Sus procedimientos deben ofrecer garantías procesales adecuadas, fundamentalmente las del art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. [1]

Mecanismos para garantizar la autonomía:

El órgano investigador que se propone debe estar dotado de plena autonomía funcional y administrativa, lo que significa que no dependerá jerárquicamente de las entidades responsables de imponer sanciones. Esta propuesta busca eliminar cualquier posibilidad de influencia externa que pueda comprometer la integridad del proceso administrativo sancionador. Además, la independencia del órgano garantizará que las investigaciones se

[1] Artículo 6.- Derecho a un proceso equitativo 1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.

realicen sin presiones indebidas, permitiendo que sus conclusiones sean presentadas con absoluta transparencia y rigor.

Así de manera práctica, el funcionamiento de este órgano se basará en procedimientos claramente definidos y estructurados como se mencionó en líneas anteriores, así pues, al recibir una denuncia, ya sea de oficio o por parte de terceros, el órgano investigador iniciará las diligencias necesarias para recopilar y analizar todas las pruebas pertinentes. Estas diligencias incluirán entrevistas, revisión documental, inspecciones y cualquier otra acción que se considere esencial para esclarecer los hechos.

Para lograrlo, la reforma normativa debe incluir los siguientes mecanismos que se detalla con rigor:

El órgano investigador debe estar desvinculado jerárquicamente del órgano sancionador. Esto podría lograrse mediante la creación de una entidad autónoma que no dependa funcional ni administrativamente de la institución que adopta las decisiones sancionadoras.

Los integrantes del órgano investigador deben ser seleccionados mediante procesos de concurso público que garanticen su idoneidad y experiencia en la materia. Además, deben contar con garantías de estabilidad en sus cargos para evitar presiones externas.

El órgano investigador debe contar con recursos financieros propios, asignados directamente en el presupuesto general del Estado, para garantizar su capacidad operativa y evitar injerencias externas.

Si bien la autonomía es fundamental, también debe implementarse sistemas de auditoría y evaluación que permitan monitorear el desempeño del órgano investigador sin comprometer su independencia.

La normativa debe establecer sanciones claras para quienes intenten influir indebidamente en las actuaciones del órgano investigador, protegiendo así su integridad y legitimidad.

Comparación con modelos internacionales:

En el ámbito europeo, la separación de funciones entre investigación y sanción es un principio consolidado. El TEDH denomina tribunales a los órganos administrativos sancionadores, al ser estos considerados en tal categoría, los principios de independencia e imparcialidad deben ser aplicados obligatoriamente. De esto también se obtiene una segunda conclusión: "su erosión o restricción [del principio de independencia o imparcialidad] deslegitimaría e invalidaría cualquier decisión judicial a la que llegare dicho órgano [tribunal]" (Hernández, 2019, p. 117)

España: En el derecho español, la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común regula la separación entre las fases de instrucción y resolución en los procedimientos sancionadores a la que debe encargársela a órganos distintos[2]. Además, establece la obligación del órgano instructor de recabar pruebas, realizar diligencias y emitir informes que sirvan como base para la toma de decisiones por parte del órgano sancionador. Este modelo también incluye medidas de control para garantizar la imparcialidad, legalidad e independencia en todo el proceso.

Por su parte el sistema interamericano de Derechos Humanos, a través de la Corte IDH ha establecido un precedente en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica en el cual sostiene que la "imparcialidad forma parte del debido proceso" (2004, párr. 171) y que su aplicación se

[2] Art. 63.1. Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

extiende a toda instancia en la que se discutan derechos de las personas (Petro vs. Colombia, 2020, párr. 120),

Perú: La Ley del Procedimiento Administrativo General establece un sistema similar al español, donde la separación de funciones es fundamental para garantizar el debido proceso[3].

Uruguay: El decreto N.º 500/991, de 27 de setiembre de 1991 establece como principios generales el principio de imparcialidad (Art. 2.1). Además de reconocer los derechos y garantías del debido proceso[4].

Colombia: Tanto como la Constitución[5] como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[6] reconocen al debido proceso como parte de la actuación administrativa, en esta ultima norma reconoce además el principio de imparcialidad.

En el acápite anterior se desarrolló mecanismos para la autonomía del órgano investigador y con la identificación de modelos internacionales en el ámbito administrativo sancionador se ve la necesidad de dicha creación. Estos modelos son muy desarrollados en materia administrativa y en el derecho ecuatoriano podrían ser fácilmente adaptables, considerando que la función del órgano investigador que se propone crear sea quien realice las funciones de investigar que le corresponden y que cada institución en el cual se sustancie el procedimiento administrativo sancionador solo tendrá la competencia de resolver a través del

[3] Art. 234. 1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción, cuando la organización de la entidad lo permita.
[4] Los interesados en el procedimiento administrativo gozarán de todos los derechos y garantías inherentes al debido proceso, de conformidad con lo establecido por la Constitución de la República, las leyes y las normas de Derecho Internacional aprobadas por la República.
[5] Art. 29 El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
[6] Art. 3 inc. 2 Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

correspondiente órgano delegado, es así que nos permite sustentar con mayor fuerza la creación del órganos, por ello;

Proponer una reforma al COA que establezca expresamente que las fases de instrucción o de investigación, le corresponderá a un único órgano administrativo investigador es decir al órgano que se propone crear en esta tesis respetando sus funciones, quien sustentará la acusación tanto en primera fase como en los recursos que cada institución prevea y la fase de resolución en los procedimientos sancionadores deben ser realizadas por la institución.

Crear disposiciones específicas para los órganos encargados de la instrucción y disposiciones específicas para el órgano de resolución, garantizando su independencia administrativa, funcional y estructural.

Por último, diseñar programas de formación especializada para los funcionarios encargados de la instrucción y resolución, asegurando que cuenten con conocimientos adecuados sobre derecho administrativo sancionador, debido proceso y técnicas probatorias, promoviendo las capacitaciones constantes como lo hacen distintos países.

Impacto de la Creación del Órgano Investigador en la legislación ecuatoriana:

La creación de un órgano investigador independiente en la jurisdicción ecuatoriana tiene un impacto significativo en la mejora de la garantía del debido proceso, una garantía fundamental recogida en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador. Esta disposición establece que todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones debe ser conducido conforme a los principios de imparcialidad, objetividad y legalidad, protegiendo los derechos de las partes involucradas. En este contexto, el órgano investigador desempeña un papel esencial al separar las fases de investigación e imposición de sanciones, reduciendo así el riesgo de parcialidad en los procedimientos administrativos sancionadores.

Uno de los problemas que se puede identificar actualmente en el proceso administrativo sancionador ecuatoriano es la fusión de las funciones de investigación y sanción dentro de la misma entidad administrativa, lo que puede derivar en decisiones viciadas como se ha desarrollado en la presente investigación.

Al implementar un órgano independiente encargado exclusivamente de la investigación, se asegura que las pruebas y datos recopilados sean tratados con objetividad y sin influencia de quienes toman la decisión final. Esto es crucial para salvaguardar el principio de imparcialidad, reconocido como un pilar del debido proceso tanto en la normativa nacional como en los tratados internacionales ratificados por Ecuador, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8.1).[7]

La autonomía funcional del órgano investigador también refuerza el derecho a la defensa del investigado. Al garantizar que el administrado pueda conocer, contradecir y aportar pruebas en todas las etapas de la investigación, que si bien, en el proceso actual le permite, se encuentra en tela de duda la veracidad de la misma, ya que, la prueba es conocida por la misma institución, puesto que, el órgano investigador como el que sanciona pertenece a la misma institución.

[7] Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Con esta propuesta que consiste en implementar un modelo de autonomía del órgano investigador se asegura que el procedimiento sea contradictorio y respetuoso de las garantías procesales. La normativa vigente, en particular el COA, ya reconoce algunos elementos de esta garantía en su artículo 196, pero la falta de autonomía del órgano instructor limita su aplicación efectiva. La creación de un órgano especializado de investigación o instructor abordaría estas deficiencias y permitiría una interpretación más robusta de estas disposiciones.

Además, un órgano investigador independiente garantiza la adecuada motivación de las decisiones finales. Como lo ha reiterado la Corte Constitucional en sentencias como la No. 1158-17-EP/21, la motivación suficiente es un componente esencial del debido proceso, y se logra cuando las resoluciones se basan en pruebas claras, obtenidas y evaluadas en un marco de objetividad. Este nivel de calidad en la investigación asegura que las decisiones sean no solo legales, sino también legítimas y aceptadas socialmente.

Y, por último, pero no siendo menos importante la creación de un órgano investigador impacta positivamente en la seguridad jurídica, al prevenir la arbitrariedad y garantizar procedimientos predecibles y equitativos. La división de funciones entre investigar y sancionar refuerza la confianza en la administración pública, fortaleciendo así el estado de derecho en Ecuador.

Mejora en la garantía del debido proceso:

La Constitución en el artículo 76 establece un conjunto de garantías básicas que constituyen el fundamento del debido proceso en el ámbito administrativo y judicial, este principio del debido proceso es un pilar fundamental tanto en la normativa nacional como en

los tratados internacionales ratificados por Ecuador, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos artículo 8, numeral 1.[8]

Su importancia en el proceso administrativo sancionador es innegable, ya que asegura un marco de protección para los derechos de las partes y promueve la legalidad, imparcialidad y justicia en los procedimientos, así pues, al crear un órgano investigador o instructor en el sector público no se vulneraría los derechos de los administrados contribuyendo al cumplimiento efectivo de las garantías establecidas en este artículo 76.

La garantía del debido proceso engloba varios aspectos referentes al proceso sancionador que se desarrollan a continuación:

Primero, el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución direcciona y señala, la obligación de toda autoridad administrativa de garantizar el respeto a las normas y los derechos de las partes. La creación de un órgano investigador especializado permitiría una separación clara entre las funciones de investigación y las funciones del órgano encargado de la emisión de la resolución sancionadoras, reduciendo riesgos de parcialidad y fortaleciendo la objetividad en la recolección de pruebas y el análisis de los hechos.

La presunción de inocencia, garantizada en el numeral 2 del artículo *ut supra*, se vería fortalecida con un órgano investigador que actúe de manera imparcial y con estricto apego a la normativa. Un órgano investigador independiente dedicado exclusivamente a la investigación podría centrarse en recopilar elementos probatorios de manera transparente, evitando prejuzgamientos y garantizando que las partes sean tratadas como inocentes hasta que se emita una resolución firme.

[8] Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

El numeral 3 del artículo *ut supra*, que establece la necesidad de que solo se puedan imponer sanciones por infracciones claramente tipificadas en la ley que si bien tiene relación al órgano sancionador también encuentra respaldo en la propuesta de crear un órgano investigador para el sector pública, puesto que, un órgano investigador especializado tendría la capacidad de analizar si los hechos investigados se enmarcan en una infracción previamente establecida por la norma.

Además, la garantía de que las pruebas obtenidas ilegalmente carecen de valor probatorio, prevista en el numeral 4 del artículo *ut supra*, da una pauta importante para la creación del órgano instructor, ya que este debe implementar de manera más efectiva, ya sea, mediante protocolos o controles establecidos, mecanismos para la obtención de pruebas que estén apegados al ordenamiento jurídico. Este ente podría desarrollar y aplicar procedimientos estrictos para la recolección de pruebas, asegurando su legalidad y validez dentro del proceso sancionador.

La proporcionalidad entre infracciones y sanciones, contemplada en el numeral 6 del artículo *ut supra*, también se vería beneficiada. Un órgano investigador independiente podría realizar un análisis detallado de los hechos y circunstancias, permitiendo que las autoridades sancionadoras adopten resoluciones que respeten el principio de proporcionalidad, evitando sanciones excesivas o arbitrarias como lo ha determinado la Corte Constitucional en sentencia No. 60-15-EP/20. De esta manera la creación de un órgano investigador en el sector público no solo fortalece el cumplimiento de las garantías previstas en el Artículo 76, sino que también contribuye a la legitimidad, transparencia y eficacia del proceso administrativo sancionador.

Fortalecimiento de la imparcialidad y legitimidad en el procedimiento sancionador:

La imparcialidad es uno de los principios más vulnerados en el sistema administrativo sancionador como lo desarrollamos, por eso, cuando un mismo órgano se encarga de investigar y sancionar. Esta situación genera una percepción de parcialidad, dado que el ente sancionador podría influir en la investigación para justificar una decisión que ya tiene predefinida, es así que, para tener una mejor comprensión del principio de imparcialidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) define la imparcialidad como la "ausencia de prejuicios o sesgos" y l establecer un órgano investigador independiente en Ecuador, se fortalece este principio, permitiendo que cada etapa del procedimiento sea conducida por actores distintos y especializados.

La separación de funciones también evita la subordinación jerárquica entre los órganos que intervienen en el proceso sancionador. Como ha señalado la doctrina internacional, particularmente en el contexto del derecho administrativo europeo y latinoamericano, la autonomía funcional de los órganos investigadores es clave para prevenir la influencia de factores externos en las decisiones administrativas. Esto se traduce en una mayor legitimidad de los procedimientos, dado que los administrados perciben que las decisiones se basan exclusivamente en criterios técnicos y jurídicos.

El principio de imparcialidad, consagrado en el artículo 76 literal k) de la Constitución, se ve fortalecido por un órgano investigador que actúa bajo estrictos criterios de independencia. Este principio no solo implica la ausencia de favoritismos o prejuicios, sino también la garantía de que el órgano sancionador reciba un expediente investigativo libre de vicios o interferencias. Según lo dispuesto en el artículo 248 del COA, es fundamental que las fases de instrucción y resolución se conduzcan de manera separada; sin embargo, la implementación de esta norma ha sido limitada debido a la falta de especificidad sobre las competencias del órgano investigador.

La imparcialidad no solo beneficia a los administrados, sino también a la administración pública, que ve reforzada su legitimidad en sus decisiones, dando cumplimiento a uno de los principios establecidos en la Constitución como es el principio de seguridad jurídica. La Corte Constitucional, en la sentencia N°. 067-14-SEPCC, de 9 de abril de 2014 determina:

> "La seguridad jurídica es un derecho que implica que la Constitución garantiza a todas las personas una plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por su accionar positivo, así como por cualquier omisión a un mandato expreso, todo esto, en relación a lo que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano"

Esto denota la importancia de que las instituciones del Estado sean percibidas como justas y objetivas. Manteniendo la misma idea, lo mencionado se puede concatenar de manera más precisa con la Teoría del Órgano, que establece que las decisiones de los servidores públicos deben imputarse a la entidad estatal en su conjunto, lo que implica que las instituciones en sus decisiones que adopten deben garantizar la no vulneración de derechos, así como, coherencia y responsabilidad institucional.

En síntesis, un órgano investigador independiente contribuye directamente a esta percepción, al demostrar que las decisiones que se vayan a tomar sean el resultado de un procedimiento justo, equitativo y transparente.

Además, la legitimidad del procedimiento sancionador se fortalece al adoptar modelos comparados que han demostrado ser eficaces en otros contextos que se desarrollaran más adelante. Por ejemplo, en el derecho español, la separación de órganos investigadores y sancionadores es una práctica consolidada que garantiza decisiones más objetivas y menos susceptibles a cuestionamientos. Adaptar estas buenas prácticas a la realidad ecuatoriana no solo mejoraría la confianza en el sistema administrativo sancionador, sino que también cumpliría con las obligaciones internacionales de Ecuador en materia de derechos humanos.

Beneficios para la administración pública y los administrados:

La creación de un órgano independiente promueve la transparencia en los procedimientos administrativos sancionadores. Al actuar con objetividad y justicia, el órgano refuerza la confianza de la ciudadanía en la administración pública, demostrando que las decisiones se toman de manera imparcial y basada en hechos. Ya que, estará compuesto por personal altamente capacitado en técnicas de investigación administrativa, auditoría y derecho. Esta especialización permitirá una recopilación de pruebas más rigurosa y eficiente, asegurando que los elementos de convicción sean sólidos y pertinentes para sustentar los procedimientos sancionadores.

Y por último un órgano especializado permite una investigación más rápida y eficiente, reduciendo los tiempos requeridos para concluir las fases del procedimiento sancionador. Esto no solo beneficia a la administración pública, que puede actuar con mayor celeridad, sino también a los administrados, quienes recibirán resoluciones oportunas.

Análisis de Instituciones que tienen la competencia para sustancia el proceso administrativo sancionador.

Cuerpo Normativo	Artículo referente al proceso sancionador	Articulo referente al órgano sustanciador	Artículo referente al órgano investigador
Código Orgánico de la Economía Social de Los Conocimientos, Creatividad e Innovación.	Artículo 7.- Entidad rectora del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales.- La Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, es parte de la Función Ejecutiva, tiene a su cargo la rectoría de la política pública nacional en las materias regladas por este Código, así como la coordinación entre el sector público, el sector privado, popular y solidario, las instituciones del Sistema de Educación Superior y los demás sistemas, organismos y entidades que integran la economía social de	Estatuto Orgánico Del Servicio Nacional De Derechos Intelectuales (Senadi) Gestión Interna de control técnico de las Sociedades de Gestión Colectiva: 10. Providencia de inicio de procedimiento administrativo sancionador, en caso de hallazgos sobre el incumplimiento verificado en	Estatuto Orgánico Del Servicio Nacional De Derechos Intelectuales (Senadi) Gestión Interna de control normativo de las Sociedades de Gestión Colectiva: 12. Proyecto de resolución del procedimiento administrativo sancionador

	los conocimientos, la creatividad y la innovación. En todo lo relacionado con conocimientos tradicionales y saberes ancestrales la entidad rectora coordinará con comunidades pueblos y nacionalidades**.** La entidad rectora tiene capacidad regulatoria, poder sancionatorio y jurisdicción coactiva, de conformidad con lo previsto en este Código y en el ordenamiento jurídico aplicable. Está a cargo del Secretario o Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.	informes técnicos de las inspecciones y de monitoreo.	
Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria	Art. 173.- Procedimiento.- La potestad sancionadora de la Superintendencia establecida en esta Ley, se cumplirá observando las garantías al debido proceso determinadas en la Constitución de la República. Para la aplicación de las sanciones señaladas en este Título, deberá instaurarse previamente el respectivo procedimiento administrativo, cuyo trámite será establecido en el Reglamento de esta Ley	RLOEPS, art. 168. La Superintendencia de oficio, por denuncia o por petición fundamentada de otro órgano de la Administración Pública, podrá disponer la práctica de los mecanismos de control previstos en el presente Reglamento, a fin de determinar la existencia o no, de infracciones tipificadas en la ley, que ameriten la apertura de un expediente administrativo y el inicio de un procedimiento sancionador.	RLOEPS, art. 173 La Superintendencia, en el término de diez días de concluida la etapa probatoria o efectuada la audiencia, emitirá la resolución motivada que corresponda, la misma que, para su eficacia, será notificada al presunto infractor y los terceros interesados, de haberlos
Norma de Control para la Aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador por parte de la Superintendencia de Bancos.	**Artículo 2.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 276 del Código Orgánico Monetario y Financiero, la Superintendencia de Bancos tiene la competencia para sancionar las infracciones de las entidades financieras de los sectores público y privado, sus accionistas, administradores, funcionarios o empleados, auditores interno y externo, firmas calificadoras de riesgo, peritos valuadores y otros que, sin tener estas calidades, cometiesen infracciones al Código, regulaciones de la Junta y a las normas expedidas por este organismo de control. **Artículo 3.-** La Superintendencia de Bancos,	Art.1 **1.-** Para la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador se aplicará lo dispuesto en el artículo 263.1 del Código Orgánico Monetario y Financiero; y, la presente norma. En lo no previsto se aplicará de forma supletoria las disposiciones del Código Orgánico Administrativo, relativas al procedimiento administrativo	Art. 5. El Superintendente de Bancos ejercerá la potestad sancionadora, la cual podrá ser delegada mediante acto.

	también tiene la competencia para sancionar a las personas naturales o jurídicas que realicen actividades financieras sin autorización de este organismo de control, y procederá conforme lo previsto en el Código Orgánico Monetario y Financiero.	sancionador, siempre que no se contraponga a lo establecido en el Código Orgánico Monetario y Financiero.	
Ordenanza Que Regula el Régimen Administrativo Sancionador en el Cantón Cuenca	Art. 1 : Esta Ordenanza tiene por objeto complementar el procedimiento administrativo contenido en el Código Orgánico Administrativo, 4 por el cual se conoce, sustancia y se resuelve mediante acto administrativo, el cometimiento de infracciones administrativas, en ejercicio de la potestad sancionado	Artículo 16.- Funciones de los Instructores: Los Funcionarios(as) Instructores, serán competentes para iniciar el juzgamiento, realizar la investigación, practicar prueba y emitir un Dictamen […]	Art. 16 […], posteriormente se envía el juzgamiento para ser sorteado a un Funcionario(a) Sancionador para su Resolución.
Reglamento Para Imposición de Las Sanciones en el Ámbito Societario	Art. 1: El ejercicio de la potestad sancionadora prevista en los artículos 445 y 457 de la Ley de Compañías es un medio para reforzar el cumplimiento de los fines de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. En caso de configurarse alguna infracción establecida en la Ley de Compañías que amerite la imposición de una sanción, la Superintendencia podrá a su juicio tramitar el respectivo procedimiento sancionador.	Art. 4 El órgano competente para disponer el inicio del procedimiento sancionador así como de realizar la función instructora del mismo, es el delegado de la máxima autoridad de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.	Art. 5 El ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito societario le corresponde al Intendente Nacional de Compañías.
Instructivo Para la Sustanciación de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios de Competencia de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada – Acess.	Art. 1: Las disposiciones del presente instructivo son de aplicación obligatoria para las autoridades y servidores públicos que dirigen e intervienen en la sustanciación de los procesos administrativos sancionadores de competencia de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada, en adelante (ACESS) por infracciones tipificadas en la Ley Orgánica de Salud; Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización; y, Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica y otras normas conexas.	Art. 42. - La autoridad de salud en el ejercicio de sus funciones podrá iniciar las investigaciones o aperturar el procedimiento administrativo sancionador por presuntas infracciones administrativas de competencia de la ACESS, a petición de otro órgano administrativo o judicial, de ser el caso.	Art. 53. La autoridad de salud desde que emitió y notificó el auto de conclusión del término de prueba y/o autos para resolver tiene el término de cinco (5) días para emitir la resolución motivada que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador.

Fuente: Propia.

Nota: esta tabla detalla los cuerpos normativos que sustancian el proceso sancionador en distintas instituciones del Estado.

En el análisis de las disposiciones normativas de diversas leyes y reglamentos ecuatorianos que regulan los procedimientos administrativos sancionadores, se identifica una preocupante ausencia de una separación efectiva entre las funciones de investigación y sanción, lo que genera una evidente vulneración de derechos, como el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa.

La concentración de facultades en una misma pone en entredicho la imparcialidad y la objetividad en el desarrollo del procedimiento sancionador. Esta situación contraviene los principios de independencia e imparcialidad, reconocidos tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Asimismo, la falta de un órgano independiente que realice la función investigadora puede derivar en una recopilación de pruebas sesgada o insuficiente, afectando gravemente el derecho de los presuntos infractores a presentar una defensa adecuada. Esta práctica es incompatible con el principio jurídicos que es el de igualdad de armas, que exige que las partes tengan las mismas oportunidades de influir en el resultado del procedimiento.

La implementación de un órgano investigador independiente a la institución que impone la sanción resulta indispensable para garantizar un procedimiento sancionador que respete plenamente los derechos de las personas. Este órgano, al no estar subordinado jerárquicamente a la entidad sancionadora, puede actuar con autonomía y objetividad, generando informes imparciales que sirvan de base para la toma de decisiones

Conclusiones:

Para cerrar este trabajo, es preciso puntualizar las siguientes conclusiones.

El *ius puniendi* materializado en la potestad sancionadora de la administración pública es vital para mantener un adecuado funcionamiento de la administración pública. Tomando en cuenta que la administración pública y su capacidad de configurar a nivel reglamentario las infracciones no inflige el principio de reserva de ley.

La potestad sancionadora, en concreto, el procedimiento administrativo sancionador debe respetar y adecuarse a la garantía a un debido proceso, derecho a la defensa, la contradicción y recibir resoluciones motivadas, con el fin de evitar actos contrarios a la constitución y precautelar que se desborde el poder punitivo del Estado.

Es en el procedimiento administrativo sancionador, regulado por el COA, en donde el legislador no incorporó las definiciones del órgano sustanciador ni del órgano investigador, así como tampoco definió correctamente las funciones de estos órganos dentro de esta ley general.

Es en este sentido, al no existir una definición general, son las normas infra legales de cada institución con potestad sancionadora son las que definen los conceptos antes mencionados contradiciendo mandatos de optimización y inconsecuencia las normas y leyes ecuatorianas además que otras instituciones simplemente no las definen, como se indica en la tabla.

Las terminologías y definiciones en el proceso sancionador son fundamentales que estén establecida ya que limitan derechos, esto refuerza, lo mencionado por Cobo y Ruiz “la terminología en el ámbito del derecho tiene una gran importancia debido a la complejidad propia de los conceptos jurídicos y a que el uso de dichos términos produce consecuencias directas en las personas. (2010, pág. 105)”

Así mismo, dentro del proceso administrativo sancionador contemplado en el COA, no se garantiza la imparcialidad ni la independencia ya que se le encarga la sustanciación y la resolución del procedimiento a dos servidores públicos distintos. Si bien la Corte IDH ha resuelto que las facultades de investigar y sancionar deben corresponder a dependencias diferentes dentro de la misma entidad y así mismo a cargo de diferentes funcionarios, también la corte señala que no debe existir subordinación jerárquica entre los funcionarios que resuelvan el fondo de las acusaciones y los que se encarguen de la investigación y la formulación de estas. Esta cuestión no se ha recogido por la legislación ecuatoriana dando paso así a existencia de inseguridad jurídica. La legislación española va aún más allá al encargar las facultades de sustanciación y de resolución a órganos diferente.

La creación de un órgano instructor independiente para el sector público permitirá adecuar la normativa ecuatoriana a las disposiciones de la Corte IDH y de igual forma contribuir con el desarrollo progresivo de los derechos al seguir la línea legislativa europea. Con esto se superarán las vulneraciones a la imparcialidad e independencia que existen dentro de los procesos administrativos sancionadores.

Bibliografía:

Constitución de la República del Ecuador. Tercer Suplemento del Registro Oficial 568, 30 de mayo de 2024.

Código Orgánico Administrativo. Quinto Suplemento del Registro Oficial 699, 09 de diciembre 2024.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública Segundo Suplemento del Registro Oficial No.245 , 7 de Febrero 2023.

Brewer, D. (2005). *Ancient Egyptian Society and Family Life.* University of Oklahoma Press.

Busigo, I., Chinchilla, D., y Porto, V (2020). La administración: un recorrido histórico a través de los tiempos. *Liderazgo Estratégico*, (10). (pp. 55-70). https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/liderazgo

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de junio de 2009) Sentencia CASO REVERÓN TRUJILLO VS. VENEZUELA. [Presidente Cecilia Medina Quiroga]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (13 de enero de 2016). Sentencia No. 017-16-SEP-CC. [Presidente: Alfredo RÍfiz Guzmán]

Corte Constitucional del Ecuador. (21 de junio del 2021). Sentencia No. 34-17-IN/21. [Juez Ponente: Karla Andrade Quevedo]. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlMzFkMzgzZC05ZGUxLTRkOTQtODk2MC0xZDc1M2VmZDgxM2UucGRmJ30=

Ortiz, C. (2020). *El principio de motivación y la seguridad jurídica* (Tesis de grado, Universidad Regional Autónoma de los Andes). https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/11982/1/PIUAAB034-2020.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (10 de marzo de 2021). Sentencia No. 83-16-IN/21 y acumulados. [Jueza Ponente: Daniela Salazar Marín]. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidjZThmZDM2OS05N2Q4LTRjYzItOTkwYS0wMTBmOTU1OTY1NTYucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. (11 de agosto de 2021). Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulados. [Jueza Ponente: Alí Lozada Prado]. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyNmJiNjM3NS03YzQ3LTQ2YmItOGMxZC0zNTkyMjVkZTk2NWQucGRmJ30

Corte Constitucional del Ecuador. (20 de octubre de 2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21 y acumulados. [Jueza Ponente: Alí Lozada Prado]. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkYjI2NzM0NS05MjE2LTQ1ZDMtOGE5Ny03YTg2ZTAyMmYwYmYucGRmJ30=?fbclid=IwAR1ArJVS3zV7Q-WA4PsQ_BzRVA6wx9DEbmPHuxiWGijvVGH6nodJ3dit9hk

Corte Constitucional del Ecuador. (11 de diciembre de 2019). Sentencia No. 1184-12-EP/19. [Jueza Ponente: Ramiro Ávila Santamaría] http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f61b90a7-48b7-40fb-b978-324dbedfecb9/1184-12-ep-19(1184-12-ep).pdf?guest=true

Corte Constitucional del Ecuador. (29 de enero de 2020). Sentencia No. 1837-12-EP/20. [Jueza Ponente: Ramiro Ávila Santamaría] http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/689ca61e-f05f-4eaf-a734-becd759a5652/1837-12-EP-sen.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de junio de 2009) Sentencia Caso Escher y otros vs. Brasil. [Presidenta: Cecilia Medina Quiroga]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf

Ossa, J. (2009). *Derecho administrativo sancionador: Una aproximación dogmática* (2da ed.). LEGIS.

Poblete, J. (2008). *Actos y Contratos Administrativos* (4.ª ed.). LexisNexis. (pág.42-43).

Corte Constitucional del Ecuador. (1 de diciembre del 2021). Sentencia No. 29-21-JI y acumulado/21. [Juez Ponente: Ramiro Ávila Santamaría]. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic0YjVjYmRkMC02NGQ0LTQ2NmQtYjhjZS03MDVlNTJkMWJjOWQucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. (28 de octubre de 2020). Sentencia No. 60-15-EP/20. [Juez Ponente: Agustín Grijalva Jiménez] http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiMGY5OTM2OS0yNjUyLTQ3ZjMtOTFiNy01NmUwMTQyZDYxYTkucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador, (9 de abril del 2014). Sentencia 067-14-SEP-CC, Caso Nro. 1626-10-EP.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2FsZnJlc2NvJywgdXVpZDonOTE4NTdmZjEtM2RmZi00NjRkLThmNmEtYzk5ZjkzYmY2OGEyLnBkZid9

Corte Nacional de Justicia. (2023). Resolución: 45-2023. https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Diccionario/Civil/008.pdf

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2006). *Curso de Derecho Administrativo (13ª ed.).* Editorial Civitas.

De la Oliva Santos, Antonio. (2010). *La instrucción en el procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Civitas.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2013). *Curso de Derecho Administrativo* (21ª ed.). *Editorial Civitas.*

Cassese, S. (2020). *Las Bases del Derecho Administrativo (1ra ed.). Ediciones Olejnik.*

Delgadillo, Luis. (2010). *Elementos del Derecho Administrativo* (Primer Curso). Noriega Editores.

Alexy, R. (1997). *Validez del Derecho*. Editorial Gedisa.

Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo (Vol. 4).* Fundación de Derecho Administrativo.

Corte Nacional de Justicia. (2014). *Cuadernos de Jurisprudencia Contencioso Administrativa, (*pág.139). https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Produccion_CNJ/coleccion%20jurisprudencial/Administrativo.pdf

Rolando Tamayo y Salmorán: *Los Publicistas Medievales y la Formación de la Tradición Política de Occidente*, México: UNAM, 2005, "Excursus II", (p. 214).

Jones, A. H. M. (1973). *The Roman Economy: Studies in Ancient Economic and Administrative History*. University of California Press.

Orellana Roldán, T. J. (2022). *El procedimiento Administrativo Sancionador en el Ecuador*. *ANALYSIS*, *33*(7), (pág. 4). https://studiahumanitatis.eu/ojs/index.php/analysis/article/view/2022-orellanaroldan/654

Mostacero, M (2008). *AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS : LA EXPERIENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN PERU*. https://www.ciat.org/Biblioteca/ConcursosdeMonografia/XIX-2005/xix_concurso_2do_premio_mostacero_pe.pdf

Ober, J. (1996). *The Athenian Revolution: Essays on Ancient Greek Democracy and Political Theory*. Princeton University Press.

Van de Mieroop, M. (2004). *A History of the Ancient Near East.* Wiley Blackwell

Dromi, J. (1978). *Institciones de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (8 de julio de 2020). Sentencia Caso Petro Urrego vs. Colombia (Párr. 129). (Presidenta: Elizabeth Odio Benito) https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

Higa, C., Sotomayor, E., & Cavani, R. (2023). *La imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador Una crítica al modelo de separación de funciones entre la*

Secretaría Técnica y la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI. https://www.researchgate.net/publication/371340508_Impartiality_in_the_Administrative_Sanctioning_Procedure_A_Critique_to_the_Separation_of_Functions_Model_Between_INDECOPI%27s_Technical_Secretary_and_the_Free_Competition_Defense_Commission

Islas, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. *ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO* (pp. 7-108). https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf

Cobos, I, y Ruiz, A. (2010). La importancia de la terminología jurídica en la Interpretación en los Servicios Públicos: Un caso empírico de interpretación social español-francés. *Anales de Filología Francesa,* 18. 103-117. https://revistas.um.es/analesff/article/download/116861/110541/463261

Brewer, D. (2005). *Ancient Egypt: Foundations of a Civilization.* Routledge

Zárate, A. 2016. Editorial. *Revista Digital de derecho Administrativo*, (16). 3–7. DOI:https://doi.org/10.18601/21452946.n16.01.