



**Universidad San Gregorio de Portoviejo**

**Departamento de Posgrado**

**Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral**

Artículo profesional de alto nivel

**Determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos y el derecho a la  
seguridad jurídica**

**Autoras:**

María Teresa Velásquez Zambrano

María Beatriz Farfán Lagarcha

**Tutora:**

Cristina Madeleine Vera Mendoza Mgs.

Portoviejo, 2021

**Determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos y el derecho a la seguridad jurídica\***

**Determination of sanctions in administrative procedures and the right to legal certainty**

**Autoras:**

**María Beatriz Farfán Lagarcha<sup>1</sup>**

**María Teresa Velasquez Zambrano<sup>2</sup>**

**RESUMEN**

La seguridad jurídica suele ser entendida como uno de los valores del Derecho, es decir, como una característica abstracta del ordenamiento jurídico, que a su vez constituye un elemento fundamental de la organización estatal, no solo en su aspecto legal, sino también en su vida social, cultural y económica. Empero, la Constitución de la República del Ecuador, consagró en su artículo 82, la seguridad jurídica como derecho subjetivo con jerarquía constitucional, lo que relleva la importancia del estudio que analiza la determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos como una garantía del justiciable, convirtiéndose este en el objetivo general de la investigación. En el estudio se empleó una metodología de tipo documental-bibliográfico de carácter descriptivo sistematizando las principales doctrinas que abordan las categorías de análisis. Los resultados evidencian que, la seguridad jurídica, es la certeza que tiene todo sujeto sobre la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico constitucional y legal, en este sentido, las sanciones en los procedimientos administrativos deben estar taxativamente dispuestas, para proscribir cualquier arbitrariedad de los órganos del poder público. Se concluye que, la determinación de las sanciones es un signo identificador del Estado constitucional de derechos y justicia, en el ejercicio de su poder sancionatorio.

**Palabras clave:** Derecho a la seguridad jurídica; procedimientos administrativos; sanciones.

---

\* Artículo Científico de alto nivel producto del Proyecto de Investigación aprobado por la Universidad San Gregorio de Portoviejo bajo Resolución USGP C.U N° 203-12-2020, de fecha 15 de diciembre de 2020, titulado: “Competencias de investigación en estudiantes de educación superior de la Carrera de Derecho de la Universidad San Gregorio de Portoviejo”.

1. Estudiante colaboradora del Proyecto de Investigación. Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador. Cursante del Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador. Correo electrónico: [beatrizfarfan@gmail.com](mailto:beatrizfarfan@gmail.com).  
ORCID:

<sup>2</sup> Estudiante colaboradora del Proyecto de Investigación. Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador. Cursante del Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador. Correo electrónico: [mtere1824@hotmail.com](mailto:mtere1824@hotmail.com).  
ORCID:

## ABSTRACT

Legal security is usually understood as one of the values of Law, that is, as an abstract characteristic of the legal system, which in turn constitutes a fundamental element of the state organization, not only in its legal aspect, but also in its life. social, cultural and economic. However, the Constitution of the Republic of Ecuador, enshrined in its article 82, legal security as a subjective right with constitutional hierarchy, which highlights the importance of the study that analyzes the determination of sanctions in administrative procedures as a guarantee of the defendant, becoming this in the general objective of the investigation. In the study, a descriptive documentary-bibliographic methodology was used, systematizing the main doctrines that address the categories of analysis. The results show that legal security is the certainty that every subject has about the effective application of the constitutional and legal system, in this sense, sanctions in administrative procedures must be exhaustively provided, to proscribe any arbitrariness of the organs of the public Power. It is concluded that the determination of sanctions is an identifying sign of the constitutional State of rights and justice, in the exercise of its sanctioning power.

**Keywords:** Right to legal security; administrative procedures; sanctions.

## Introducción

La seguridad jurídica tradicionalmente ha sido entendida como un valor o principio elemental e indispensable de todo ordenamiento jurídico. Desde el contexto constitucional contemporáneo esta visión se actualiza cuando, según López (2004), se vincula con la esencia del Estado de Derecho.

En Ecuador, la evolución de la seguridad jurídica es destacable, ya que, en el artículo 82 de la Constitución de la República, promulgada en el año 2008, pasa de ser un principio general de carácter abstracto, hasta asumir la condición de un derecho subjetivo fundamental, que por demás es justiciable, en los términos que dispone el artículo 11 *eiusdem*.

La anterior precisión relieves la conveniencia de examinar las distintas concepciones teóricas que sobre la seguridad jurídica se han formulado a lo largo del tiempo, hasta su reconocimiento como derecho subjetivo de protección. Independientemente de este avance, la seguridad jurídica mantiene la esencia que le caracteriza, al concebirse como la certeza que se deriva de la existencia y la aplicación de un ordenamiento normativo por autoridades competentes. Visto así, la seguridad jurídica, subyace, y prácticamente se confunde, con la noción misma del Derecho.

En este marco de ideas, las leyes se crean, precisamente, para que todos los sometidos a su imperio conozcan cuáles normas deben seguir y cuáles serán las consecuencias de su inobservancia, es decir, para provocar seguridad jurídica o certeza en el conglomerado social.

Respecto de esta comprensión, destaca que la seguridad jurídica, en el contexto ecuatoriano, es reconocida no sólo como un principio sino como un derecho fundamental de las personas, que se materializa cuando la conducta que se concibe como contraria al orden jurídico se encuentra taxativamente prevista, a través de preceptos legales vinculantes, previos, claros, públicos y con procedimientos aplicados por autoridades competentes, erigiéndose en una garantía del Estado de Derecho.

Con respecto al componente social que involucra la seguridad jurídica, se deduce como un estamento necesario para la armonía colectiva. En este acierto, el derecho en análisis debe ser entendido bajo la premisa de que es una necesidad y un valor colectivo. Se subraya que, en sociedad, el ciudadano mantiene una constante búsqueda de la felicidad, para el logro de estos fines, el Estado crea un sistema de gobierno, a quien traslada la obligación de satisfacer ciertas necesidades respecto de este propósito, entre las que se encuentra la paz, paz que sólo se puede lograr con seguridad jurídica.

Precisamente, el Estado de Derecho, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008), consta “de un conjunto de instituciones, leyes y prácticas que se establecen para impedir el ejercicio arbitrario del poder. Sin embargo, esas instituciones y procesos no siempre contribuyen a la protección de los derechos humanos” (p.59). De esta cita surge la evidente relación entre la seguridad jurídica y la protección de los derechos humanos, lo cuales se convierten en el eje de actuación del Estado constitucional.

Ilustra Rabascall (2016) que, la realización del bien común y la satisfacción de la sociedad, es un medio y fin de la seguridad jurídica; medio, por cuanto debería ser uno de los factores de preocupación para su consecución; y, fin, por cuanto la seguridad jurídica contribuirá al mantenimiento, continuación, permanencia, estabilidad y satisfacción de la sociedad.

De tal modo, la seguridad jurídica permite la confianza de la sociedad en un sistema jurídico que cuente con reglas claras y previsibles, lo cual constituye a su vez uno de los pilares de toda democracia, donde los derechos de las personas no pueden verse afectados a través de decisiones arbitrarias, aunque provengan de las instancias de poder legitimadas para el ejercicio de la potestad sancionatoria.

Bajo este esquema de análisis, la pregunta de investigación que guio el estudio se centró en analizar: ¿De qué manera la determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos se relaciona con el derecho subjetivo a la seguridad jurídica que dispone el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

La pregunta que antecede permitió la consecución del objetivo general de la investigación, el cual se centró en analizar la determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos y su relación con el derecho subjetivo a la seguridad jurídica que dispone el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador promulgada en el año 2008. Para esto fue necesario examinar las distintas concepciones sobre la seguridad jurídica hasta su concreción como derecho subjetivo fundamental en la Constitución de la República del Ecuador, con la intención de evaluar las sanciones dispuestas en los procedimientos administrativos en el contexto jurídico ecuatoriano, lo que llevó a estimar la relación entre ambas categorías de análisis.

Finalmente, el artículo científico de alto nivel se inscribe en las líneas de investigación aprobadas por la Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo, específicamente la relativa a los: “Estudios sociales del Estado y del Derecho desde la perspectiva constitucional y del ordenamiento jurídico ecuatoriano”, en virtud de que la seguridad jurídica, tal y como ha sido reconocida en la vigente Constitución de la República del Ecuador, se asume como un avance significativo en el contexto del Estado constitucional de derechos y justicia, al estimarlo como un derecho subjetivo fundamental que garantiza la protección de cualquier justiciable ante la pretensión punitiva estatal en el campo del derecho administrativo.

En consecuencia, se aprecia de gran valor para la academia, y para la sociedad en general, los aportes que surjan del estudio, ya que involucra el tema de los derechos humanos fundamentales y su materialización en el contexto jurídico ecuatoriano, al reconocer como garantía para cualquier justiciable la determinación previa de las sanciones imponibles en caso de que se determine su responsabilidad bajo las aristas del derecho al debido proceso.

## **Metodología**

En el desarrollo del trabajo de investigación documental-bibliográfico en un nivel descriptivo, se empleó la metodología con un enfoque cualitativo. Este enfoque, de conformidad a lo que plantea Bonilla y Rodríguez (citados por Gómez, 2018) “se orienta a profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el

fenómeno social a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada” (p. 8). Así, la determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos en relación con la seguridad jurídica como derecho subjetivo fundamental, permitió describir ambas categorías de análisis profundizando teóricamente en sus aspectos fundamentales.

Se utilizó la investigación documental-bibliográfica, la cual es definida por Bernal (2010) como: “un análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o estado actual del conocimiento respecto al tema objeto de estudio” (p.111), subrayando que, en la revisión bibliográfica preliminar, las categorías de análisis (principio de seguridad jurídica y sanciones administrativas), no se encuentran relacionadas o vinculadas expresamente.

Lo que si se ubicó en la búsqueda bibliográfica, son estudios que dan cuenta de la misma problemática, pero a través del tamiz de la correspondencia con los principios de legalidad, taxatividad o de proporcionalidad de las sanciones, e incluso se analiza el tema de la determinación de las sanciones a partir de elementos que involucran el respeto por las garantías del derecho al debido proceso, pero no como un signo identificador del modelo de Estado, y del derecho subjetivo a la seguridad jurídica, lo que da cuenta de un producto inédito en el contexto jurídico ecuatoriano.

El método de análisis documental, y la deducción-inducción del contenido que involucra las categorías de estudio, permitieron conocer, desde diferentes fuentes bibliográficas, la conceptualización, generalidades y características de la seguridad jurídica como garantía que tiene todo sujeto de derecho de que el ordenamiento jurídico del Estado se determinen previamente las sanciones en los procedimientos administrativos. Al relacionar ambos tópicos, se estará en capacidad de comprender los fines del Estado constitucional de derechos y justicia, y su aspiración en la concreción de los derechos humanos reconocidos en el texto fundamental.

## **Desarrollo**

### **Visión doctrinal de la seguridad jurídica.**

Ávila (2012) refiere que estudiar la seguridad jurídica va a depender del tiempo y del contexto. Sin embargo, es posible reconocer en varios textos, algunos muy antiguos, elementos que están asociados de forma directa o indirecta a la seguridad jurídica, en el sentido que se le conoce hoy día.

Esta idea lleva a explicar a Arrázola (2014), que:

“entre las diversas aproximaciones a la definición de seguridad jurídica encontradas, algunos autores la ubican fundamentalmente en la previsibilidad y la certeza de la actuación del Estado y de los particulares; otros la conciben como la seguridad del derecho mismo (criterio formal), particularmente como una manera de limitar el ejercicio de poder del Estado; mientras otros la entienden como la seguridad que se brinda a través del derecho (criterio material)”. (p.6)

Asimismo, se identifica la seguridad jurídica, de acuerdo con Cea (2004) con “la situación psicológica de la persona que, en cuanto sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, conoce el ordenamiento objetivo que debe cumplir, sabe que este sistema normativo es generalmente observado y confía en que así continuará ocurriendo” (p.47)

Finalmente, Cuenca (2018), en sus conclusiones, llega a establecer un criterio de distinción entre la seguridad jurídica y la certeza jurídica, ilustrando que:

“el sistema de justicia ecuatoriano ha sido diseñado en promoción de una como un elemento fundamental de la otra. Es decir, la certeza jurídica concebida en los términos expuestos en el artículo 82 de la Carta Magna, esto es, normas jurídicas previas, claras y públicas que son aplicadas por las autoridades competentes, forma parte de un principio macro que es el de seguridad jurídica” (p. 89).

Independientemente del contexto y de las concepciones supra señaladas, la seguridad jurídica se ha entendido como la certeza respecto de las acciones permitidas y prohibidas, a los ciudadanos, pero también a los órganos del poder público, quienes están sometidos en su actuación al imperio de la constitución y de la ley.

Del mismo modo, todos debemos conocer previamente la ley o la norma que será aplicada en un caso concreto, la cual no puede quedar al libre arbitrio de quien ostente el poder, convirtiéndose en un límite de su actuación, con lo cual cada una de las concepciones que Arrázola (2014) explica son coherentes en sí mismas, sin que medie contradicción entre ellas.

En esta última idea se resume toda la concepción moderna del Derecho, sobre todo desde la época de la Ilustración. Son precisamente los ideales que fundan la Revolución Francesa, según Brewer (2011), las que imponen la sujeción del poder a la norma, concepción que finalmente se resuelve bajo el arquetipo del Estado de Derecho.

Por supuesto, la evolución del concepto de Estado de Derecho ha dado lugar a la actual formación de los estados constitucionales de Derecho, con la particularidad de que estos sistemas jurídicos se identifican no solo por la sujeción de las conductas humanas y, particularmente, del poder político a las normas, sino por la sujeción de todas las funciones del Estado al imperio de la Constitución para garantizar las libertades ciudadanas.

Visto así, la seguridad jurídica invita a importantes debates académicos, que involucran la precisión acerca de su génesis y eventual evolución, en directa relación con los modelos constitucionales donde se le reconoce, lo cual a pesar de no ser objeto puntual del presente estudio, si es válido admitir que, desde tiempos antiguos hasta la actualidad, las discusiones se centran en la necesidad de dotar de certeza a los ciudadanos en su relación con el Estado, y de los ciudadanos con los otros ciudadanos.

Corolario, la revisión sobre estas concepciones de seguridad jurídica, permite identificar y analizar algunas de sus características medulares, principalmente aquella relacionada con la confianza ciudadana en las actuaciones desplegadas por el gobierno en cada una de sus funciones, imponiéndose principios como el de la taxatividad normativa y la prohibición de la retroactividad de la ley, como alguno de sus elementos identificadores, que a su vez dieron pie para el desarrollo de temas más actuales como el de la uniformidad de los sistemas normativos con los postulados constitucionales y la garantía de las libertades ciudadanas las cuales no pueden quedar bajo el arbitrio del Estado.

Para Ávila (2012), siempre habrá razones por las cuales se debe hacer un seguimiento al tema de la seguridad jurídica, por un lado, analizando la problemática de la inseguridad o falta de certeza de los ciudadanos en la actuación de los órganos del poder público, que aún persiste hoy día, y, por otro lado, el modo cómo la doctrina y el ordenamiento jurídico reconoce e interpreta este valor, principio o derecho.

### **La seguridad jurídica como derecho subjetivo fundamental en la Constitución de la República del Ecuador.**

Como se indicó con antelación, la seguridad jurídica, puede interpretarse en relación con el contexto donde se desarrolla. En efecto, la Constitución de la República de Ecuador (2008), como refiere Cuenca (2018), aunque no ofrece una definición precisa, si señala aspectos importantes que deben tomarse en cuenta, al momento de conceptualizarlo.



En el texto fundamental, el Título II, denominado “Derechos”, Capítulo octavo sobre los “Derechos de protección”, artículo 82, lo concibe como un derecho que se “fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, pública y aplicadas por las autoridades competentes”. Este será el único enfoque sobre seguridad jurídica que se asumirá en la investigación, que, entre otros sentidos, lo revela como un criterio de previsibilidad en la actuación del Estado en la aplicación de las normas.

Asimismo, el precitado derecho de protección, se debe estimar como una referencia a la estricta aplicación y cumplimiento efectivo de la ley por parte de las autoridades competentes, lo que según Muñoz (2013), sirve para garantizar el libre ejercicio de los derechos de las personas y su protección por parte del Estado en los términos y bajo las modalidades que para cada caso establezca la ley.

De este modo lo ha concebido la Corte Constitucional del Ecuador (2009), cuando en la Sentencia No. 0035-09-SEP-CC, dispuso, enfáticamente:

“La Constitución de la República garantiza la seguridad jurídica, la que debe entenderse como la certeza de todo ciudadano de que los hechos se desarrollarán de una determinada manera en virtud del mandato de las leyes que rigen un país, es decir, produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro. La seguridad jurídica establece ese clima cívico de confianza en el ordenamiento jurídico, fundado en pautas razonables de previsibilidad que este presupuesto supone”. (p.8)

La seguridad jurídica ciertamente genera certidumbre en las personas con respecto a las normas que deben aplicarse a un caso concreto, lo cual marca o condiciona la actividad de la autoridad a la que le compete dirimir un determinado conflicto, sin que sea posible que este incurra en alguna arbitrariedad. En estos mismos términos lo expone Arcos (2012) cuando señala que la seguridad jurídica exige que “el Derecho posea certeza, eficacia y no exista arbitrariedad, fines estos con un contenido mucho más abierto y positivo y, por tanto, más difícil de precisar” (p. 75).

En contraste con el reconocimiento constitucional, el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial, con última reforma en el año 2015, lo concibe como un principio y no como un derecho subjetivo fundamental, precisando que: “Las juezas y jueces tienen la obligación de velar por la constante, uniforme y fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y las leyes y demás

normas jurídicas”, de lo que se puede deducir que la seguridad jurídica implica la sujeción de los poderes al Derecho, y en especial de lo que se denomina el bloque de constitucionalidad.

Caicedo (2009), en este sentido explica que la Constitución no se encuentra únicamente conformada por reglas, como suele entenderse, sino que en ella coexisten “distintos valores y principios que guían la aplicación de sus contenidos y, por tanto, de todo el sistema jurídico que necesariamente debe guardarle sujeción, desde la lógica de reconocer el principio de supremacía y su función de unidad y validez” (p. 6).

Un principio esencial contenido en la Constitución de la República del Ecuador, se consolida en el respeto de los derechos humanos fundamentales, integrados en normas nacionales e internacionales, reconociendo la dignidad como un elemento superior y anterior al Estado, siendo este un signo identificador del Estado constitucional acogido por el Ecuador a partir del año 2008.

No puede descuidarse el hecho de que el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial relaciona el principio de la seguridad jurídica con el criterio formal y material del término, convirtiendo este enunciado en la base principal de cualquier sistema jurídico, ya que este valor de justicia implica la obligación de garantizar una actuación conforme con los preceptos constitucionales y legales, evitando la incertidumbre jurídica, y por tanto cualquier estado de indefensión del ciudadano.

En los mismos términos se expresa el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo, el cual refiere el principio de seguridad jurídica y confianza legítima, precisando que:

“Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada”.

Fernández (citado por Vasquez, 2017), afirma que la seguridad jurídica se refiere a la situación de los particulares dentro del orden del derecho, quienes en todo momento deben conocer con entera claridad hasta dónde llega su esfera de actuación jurídica y donde empieza la de los demás. Se adiciona a esta comprensión el principio de confianza legítima que implica el mantenimiento

de los criterios que se han expresado en las sentencias previas, destacando que un cambio o modificación de estos deberán contar con una base sólida que impida la incertidumbre de cualquier administrado.

Para Pérez (citado por Vásquez, 2017), el ciudadano debe:

“conocer con plena certeza a lo que le compromete una declaración de voluntad, y en general, las consecuencias de cualquier acto que él o los otros realicen en la órbita del derecho; que pueda prever con absoluta certidumbre los resultados de la aplicación de una norma, en fin, que en todo instante pueda contemplar deslindados con perfecta nitidez, los derechos propios y los ajenos” (p. 22).

Se convierte así la seguridad jurídica en un requerimiento de toda sociedad democrática que propicia el desenvolvimiento de los individuos, quienes deben conocer con antelación cuáles son sus derechos y cuáles son sus deberes; pues la seguridad jurídica exige la previsión de una respuesta conforme a derecho para los diferentes conflictos que se suscitan en la convivencia humana; lo que genera confianza en el Derecho, entendido como un conjunto de normas jurídicas o enunciados claros y precisos, cuya aplicación estará a cargo de una autoridad competente.

Refiere Hernández (2004), que la seguridad jurídica no “solamente consiste en la certeza y previsibilidad de cuáles serán las consecuencias de determinada conducta de acuerdo con el ordenamiento, sino también de que dichas consecuencias se materialicen efectivamente mediante la determinación de la responsabilidad correspondiente” (p. 93). Esta visión sobre la seguridad jurídica como la posibilidad cierta de conocer con antelación de los resultados o efectos de las acciones humanas es compatible con los postulados constitucionales antes señalados.

Con sustento en lo explanado, es notoria la relación existente entre el derecho subjetivo a la seguridad jurídica y la determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos, por esta razón se realizará una breve precisión sobre este último tópico.

### **Los procedimientos administrativos en el contexto jurídico ecuatoriano.**

Respecto de los procedimientos administrativos, lo primero que debe advertirse es que a la Administración Pública se les atribuye potestades que se enmarcan en los postulados de la Constitución de la República del Ecuador, para el cumplimiento de los diferentes fines del Estado.

Entre estas atribuciones destaca la potestad disciplinaria, que según García y Fernández (2013) es “aquella facultad que ejerce la Administración Pública sobre los agentes que están integrados

en su organización donde se impone sanciones relacionadas al régimen funcional de los sancionados” (p. 178).

Esta competencia supone la aplicación de un procedimiento legal y la eventual imposición de la sanción al funcionario público que haya cometido una infracción. Ante el reconocimiento de esta potestad es necesario garantizar que el procedimiento administrativo se inscriba en cada uno de los principios, derechos y garantías de orden constitucional.

En este marco de análisis, el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, es clave para la materialización del derecho subjetivo de la seguridad jurídica, cuando contempla que: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”. De la simple lectura de la norma, queda claro que, toda infracción, procedimiento y sanción debe estar prevista, con antelación, en una norma jurídica, de esta demanda no escapa el Derecho Administrativo.

Explica Oliveros (2010) que precisamente la potestad sancionadora se encuentra sujeta al principio de legalidad, que equivale a la reserva de ley absoluta, es decir que las sanciones solo pueden encontrarse establecidas en una norma con rango de ley. En efecto, será la ley la que contenga una

“descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, guardando siempre la posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas sancionables, pero esto no significa que se vaya a delegar a la potestad reglamentaria la descripción absoluta de la sanción administrativa” (p.11).

Es válido inferir que, el principio de legalidad, demanda que solo la infracción y la sanción prevista en una ley puede ser aplicada por la Administración Pública, por ello este principio es un límite infranqueable en el ejercicio del poder sancionatorio.

Se deriva del principio de legalidad el reconocido principio de tipicidad o taxatividad normativa, que obliga a la autoridad administrativa a sancionar solo respecto a las infracciones y sanciones previamente tipificadas; pero también, se deduce de su contenido relaciones inescindibles con otros principios y derechos que le asisten a toda persona que enfrente un proceso, entre estos todas las garantías que conforman el derecho al debido proceso, conforme lo expresado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Del mismo modo, la potestad de la Administración Pública para imponer una sanción al funcionario público se encuentra en el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador, cuando precisa que “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”, en consecuencia, este debe afrontar su responsabilidad por los actos u omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, el Código Orgánico Administrativo, promulgado en el año 2017, con última reforma en 2019, regula las actuaciones realizadas por la Administración Pública frente a sus administrados y los actos administrativos que son emanados por esta, en cumplimiento de sus atribuciones.

Dicha norma, en su artículo 1, dispone como objeto, la regulación “del ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público”. Del mismo modo los principios fundamentales que serían aplicables al caso de sanciones a servidores públicos, pero también determina procesos y sanciones que son la base del ejercicio de la potestad sancionadora, contando con un amplio título para su tratamiento y control.

Además del Código Orgánico Administrativo (2019), existe un conjunto prolífico de normas regulatoria de los procesos sancionatorios para las y los servidores públicos, como un claro ejemplo está la Ley Orgánica de Servicio Público (2010), el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (2011) y la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público (2017).

También, existen otras regulaciones que se unen a este complejo legal, entre las que destacan la Norma Técnica para la Sustanciación de Sumarios Administrativos (2019), los cuales regulan las sanciones disciplinarias graves de los servidores públicos, y los Reglamentos Internos de Talento Humano de las diferentes instituciones de la Administración Pública.

Esta circunstancia podría ser constitutiva de varias formas de indeterminación, verbigracia, respecto de las autoridades competentes, sobre los procesos aplicables, e incluso, acerca de las sanciones que se pueden imponer en un determinado caso. Dicha situación, podría generar una eventual vulneración del derecho subjetivo a la seguridad jurídica.

## **La determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos y su relación con el derecho subjetivo a la seguridad jurídica.**

En cuanto a la determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos y su relación con el derecho subjetivo a la seguridad jurídica, es menester enfatizar la definición sobre el derecho administrativo sancionador que expone Silva (2013), cuando advierte que es la:

“parte del ordenamiento jurídico que regula los principios de la potestad sancionadora de la Administración, las normas para su ejercicio (procedimiento) y las especialidades que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas en cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa” (p. 87)

Esta particular área del Derecho, por estricta lógica, debería contener todas normas que permitan la correcta aplicación del procedimiento y las sanciones por parte de la Administración Pública, dotando de seguridad a cada uno de los administrados, quienes, del mismo modo, están llamados a responder por actos o hechos ilícitos cometidos en el ejercicio de sus atribuciones.

Sin embargo, las contradicciones que surgen a partir de la variedad de textos normativos que regulan esta potestad sancionadora en el Ecuador, comienzan con la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, en una normativa legal específica como es la Ley Orgánica de Servicio Público y su respectivo reglamento, la cual no contiene como tal un procedimiento sancionador, a diferencia del Código Orgánico Administrativo que si lo estipula, en razón de esto se estima como necesario acoger lo expuesto por este último texto.

Otra contradicción normativa que surge del contraste de ambos cuerpos normativos, se constata en los tipos de infracciones que reconoce el Código Orgánico Administrativo, texto que identifica tres tipos de infracciones, difiriendo de lo determinado en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento General de Aplicación, cuando esta última norma tipifica la falta grave en los términos que siguen:

“Son aquellas acciones u omisiones que contrarían gravemente el orden jurídico o que alteran gravemente el orden institucional, su cometimiento será sancionado con suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución y se impondrá previa la realización de un sumario administrativo”.

De lo expresado se evidencia una importante incongruencia que en la práctica deberá ser resuelta con apego a los principios de orden constitucional y legal, en donde prima el principio pro persona, conforme el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador.

Expone Núñez (2017), que el principio pro persona, se asume como “un meta-criterio interpretativo de carácter metodológico en materia de derechos fundamentales que orienta y dirige las opciones interpretativas” (p.44). En este caso será menester precisar si es aplicable la falta grave tipificada únicamente en el artículo 86 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público.

En contraste con lo señalado, el Código Orgánico Administrativo, dispone el principio de separación de quien sustancia y quien sanciona, lo cual revela la distinción entre la parte que fungirá dentro del proceso sancionatorio como legitimado en el mismo, aspecto que no se encuentra determinado con precisión en el conjunto de normas que rigen en este ámbito jurídico, ya que cada una puede referir a un ente distinto. Cabe señalar que, la determinación de los órganos competentes para el ejercicio de sanciones administrativas, es fundamental para la materialización del derecho subjetivo a la seguridad jurídica, en virtud de que también debe existir la certeza sobre la autoridad competente para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Respecto de los medios de prueba, el artículo 256 del Código Orgánico Administrativo, atribuye la carga de la prueba dentro del proceso a la Administración Pública, con lo cual esta será la responsable de ejercer y presentar los medios que atribuyan la responsabilidad al servidor o servidora pública, a excepción de las eximentes de responsabilidad.

Para algunos autores, el Código Orgánico Administrativo, puede considerarse como una norma supletoria de la Ley Orgánica de Servicio Público, en relación con los procedimientos que no están taxativamente contemplados en esta última ley, teniendo en cuenta que esta es una norma general que regula los procedimientos y actuaciones de la Administración Pública.

Ahora bien, la indeterminación de las normas procedimentales o sancionatorias aplicables a los servidores públicos por el cometimiento de faltas en el ejercicio de sus funciones, es un tema de capital importancia en el campo del respeto por los derechos humanos fundamentales, por lo cual es inconcebible la existencia de contradicciones entre la Ley Orgánica de Servicio Público como norma principal, directa y regulatoria del servicio público y el Código Orgánico Administrativo, como norma general en ámbito administrativo, la cual al fin de cuentas, regula las actuaciones de la Administración Pública.

Las soluciones que se plantean ante las evidentes contradicciones pasan por considerar la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico Administrativo, que dispone la abrogación de todos los demás cuerpos normativos que regulen los procedimientos administrativos sancionadores, pero también se alzan voces en favor de reconocer la aplicación de las normas especiales que regulan esta materia, en virtud de que esta derogación no abarca expresamente los procedimientos internos algunas entidades del Estado.

Todos estos aspectos llevan a considerar algunos problemas que afectan la confiabilidad sobre el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, trastocando todas las expectativas ciudadanas de seguridad jurídica respecto de la potestad sancionadora que según Cañarte (2012), es fundamento esencial de la construcción del Estado constitucional de derechos y justicia, e implica que la seguridad jurídica pase de ser un principio de carácter abstracto, a su consolidación como derecho subjetivo, y en consecuencia, un imperativo de actuación para la administración pública de cualquier Estado.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano, con sustento en el modelo constitucional acogido desde el año 2008, estructura la organización y funcionamiento de los órganos que conforman el poder público, los cuales deben actuar con apego irrestricto al sistema de garantías para la libertad individual mediante limitaciones que expresamente se disponen en el texto fundamental, norma que demanda coherencia entre todas las normas jurídicas y la conformidad de las actuaciones a los dispuesto en la constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Lo anterior implica la formulación de normas que contengan de manera clara y diáfana las conductas relevantes para el derecho administrativo, así como el procedimiento y las sanciones aplicables, pero también invita a verificar que los actos de determinación de responsabilidades hayan sido emitidos dentro del marco legal y constitucional vigente, con lo cual se materializa el derecho subjetivo a la seguridad jurídica.

Esta tarea se ve truncada ante la prolífica producción de leyes que rigen el ámbito del Derecho Administrativo, lo que lleva a García de Enterría (1999) a señalar que la ley, ya no les permite a los ciudadanos una adecuada organización de su vida “sobre la base de la predictibilidad y certeza absoluta” (p. 56), explicando que este fenómeno ocurre debido a que: “La inflación normativa, la proliferación de leyes-medida y la defectuosa técnica legislativa han traído como consecuencia la inseguridad jurídica del ciudadano y la consiguiente inseguridad de los aplicadores del Derecho” (p. 57).



Todos estos actores están afectados por la incertidumbre jurídica que generan las contradicciones normativas que se evidencian del conjunto de leyes que rigen una misma materia. Esta situación, por demás lamentable, es una práctica común y reiterada en nuestras sociedades, actividad que trastoca los estamentos del Estado constitucional.

### **Conclusiones**

De la revisión que antecede se extrae que, tanto la conformación del procedimiento disciplinario, cuanto la determinación de las sanciones, es un factor determinante de la seguridad jurídica, que, en el contexto jurídico ecuatoriano, se alza como un derecho subjetivo de orden constitucional.

El procedimiento sancionatorio administrativo debe encontrarse enmarcado en el principio de legalidad, en consecuencia, la decisión que efectúe la Administración Pública a través de un acto administrativo debe gozar de transparencia, igualdad, eficacia, evitando incurrir en interdicciones como la arbitrariedad e ilegalidad de actos.

En el marco del modelo constitucional contemporáneo que asume el Ecuador, las garantías de los derechos humanos fundamentales, la consolidación de la democracia y el establecimiento de leyes claras y precisas, requerirán una serie de esfuerzos que pudieran ser desarrollados, al menos en parte, por la comunidad jurídica científica y por las distintas instancias del poder público en el ejercicio de sus funciones, de allí la necesidad de formular normas con estricto apego a los postulados constitucionales, generando la anhelada seguridad jurídica que como derecho subjetivo se ha dispuesto en la nación.

### **Referencias bibliográficas**

Arcos, F. (2012). *Principio de Seguridad Jurídica*. Madrid: Edición del Autor.

Arrázola, F. (2014). El concepto de seguridad jurídica, elementos y amenazas ante la crisis de la ley como fuente del Derecho. *Revista de Derecho Público* 32. Enero - junio de 2014. Facultad de Derecho. Universidad de los Andes.

Ávila, H. (2012). *Seguridad Jurídica*. Quito: Derechos Humanos.

Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Tercera Edición. Colombia: Pearson Education.

- Brewer, A. (2011). Los aportes de la revolución francesa al constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del siglo XIX. *Ars Boni Et Aequi*. Año 7, No 2, pp. 111 – 142.
- Caicedo, D. (2009). El bloque de constitucionalidad en el Ecuador. *Derechos Humanos más allá de la Constitución. FORO Revista de Derecho*, No. 12, II semestre. Quito: UASB-Ecuador/CEN.
- Cañarte, L. (2012). *El estado de derecho y la seguridad social y jurídica en la ciudad de Manta*. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí. Tesis de Maestría en Derecho Constitucional, Político y Administrativo.
- Cea Egaña, J. (2004). La seguridad jurídica como derecho fundamental. *Revista de Derecho Coquimbo*, 11(1), 47–70. Recuperado en: <https://doi.org/10.22199/s07189753.2004.0001.00003>
- Código Orgánico Administrativo (2019). Quito, Ecuador. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 31 del 07 de julio de 2017. Última modificación: 31 de diciembre de 2019.
- Código Orgánico de la Función Judicial (2015). Quito, Ecuador. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 544 del 09 de marzo de 2009. Última modificación: 22 de mayo de 2015.
- Constitución de la República de Ecuador (2008). Quito, Ecuador. Decreto Legislativo O. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional (2009). *Sentencia No. 0035-09-SEP-CC. Caso No. 0307-09-EP*. Quito. 09 de diciembre del 2009.
- Cuenca, I. (2018). *Precisión y previsibilidad de la pena en el procedimiento abreviado a efecto de garantizar la seguridad jurídica*. Tesis de Maestría en Derecho Mención Derecho Procesal. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado en: <http://192.188.52.94:8080/handle/3317/12185>.
- García de Enterría, E. (1999). *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas Ediciones.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2013). *Curso de Derecho Administrativo II*. Decimotercera edición. Navarra: Editorial Arazandi.
- Gómez, M. (2018). *Introducción a la Metodología de la Investigación. Metodología y técnicas de investigación científica*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Hernández, M. (2004). *Seguridad jurídica. Análisis, doctrina y jurisprudencia*. Guayaquil: Edino.

- Jacome, M. (2000). *La Potestad Discrecional de la Administración en el Derecho Público Ecuatoriano*. Tesis de Grado. Quito: PUCE, Facultad de Jurisprudencia.
- Ley Orgánica de Servicio Público (2010). Quito, Ecuador. Ley 0. Segundo Suplemento del Registro Oficial 294 de 6 de octubre de 2010.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público (2017). Quito, Ecuador. Suplemento del Registro Oficial N° 78 de 13 de septiembre de 2017.
- López, S. (2004). *Globalización, Estado de Derecho y Seguridad Jurídica*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Norma Técnica para la Sustanciación de Sumarios Administrativos (2019). Quito, Ecuador. Acuerdo Ministerial 7 Registro Oficial Suplemento 412 del 23 de enero de 2019 Última reforma: 08 de abril de 2019.
- Núñez, C. (2017). Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica. *Materiales de Filosofía del Derecho*. Número: 2017/02. Seminario Gregorio Peces-Barba.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008). *Prácticas de buen gobierno para la protección de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas: New York.
- Oliveros, M. (2010). *La Potestad Sancionadora Disciplinaria en el Magisterio Nacional: Estado actual y perspectiva*. Tesis de Maestría en Derecho Mención Derecho Administrativo. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pérez Camacho, E. (2009). *Derecho Administrativo, acorde con la Constitución Ecuatoriana*. Quito. UDLA.
- Pérez, E. (2010). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rabascall, F. (2016). *La Seguridad Jurídica como derecho justiciable en Ecuador*. Tesis de Maestría.
- Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (2011). Quito, Ecuador. Decreto Ejecutivo N° 710. Registro Oficial 418 de 1 de abril de 2011. Última modificación del 02 de mayo de 2018.
- Silva, M. (2013). *Manual Administrativo sancionador*. Parte Especial 2. Navarra: Aranzadi.

Vásquez, J. (2017). El principio de objetividad en el procedimiento abreviado y el principio constitucional de seguridad jurídica. Ambato: UNIANDES. Tesis de Maestría en Derecho Constitucional.