



Universidad San Gregorio de Portoviejo

Departamento de Posgrado

Programa de Maestría en Derecho

Artículo profesional de alto nivel

El principio de juridicidad como garantía del procedimiento administrativo disciplinario

Autores:

Ab. Freddy Jovanny Ponce Posligua

Ab. Josseline Fernanda Macías Velásquez

Tutora:

Ab. María Yokir Reyna. Mgs.

Portoviejo, 2022

El principio de juridicidad como garantía del procedimiento administrativo disciplinario en el contexto jurídico ecuatoriano¹

The principle of legality as a guarantee of the disciplinary administrative procedure in the Ecuadorian legal context

Autores:

Freddy Jovanny Ponce Posligua

Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador.

Cursante del Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral.

Universidad San Gregorio de Portoviejo – Manabí – Ecuador.

Correo: joapon79@hotmail.com²

Josseline Fernanda Macías Velásquez

Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador.

Cursante del Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral.

Universidad San Gregorio de Portoviejo – Manabí – Ecuador.

Correo: josselyn_2609@hotmail.com³

Resumen

La entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador en el 2008 significó importantes innovaciones siendo una de las principales la denominación del Estado constitucional de derechos y justicia postulado a partir del que se redefinen normas y sus procedimientos. El objetivo general del estudio es analizar el procedimiento administrativo disciplinario a la luz del principio de juridicidad en el ámbito de la administración. La importancia del estudio es aportar al ámbito académico información actualizada sobre este principio que es fundamental para el respeto de los derechos humanos reconocidos en el texto supremo de la nación. La metodología utilizada tiene un enfoque cualitativo y es de carácter jurídico descriptiva, su desarrollo se sustenta en la revisión de normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia. Los resultados permiten afianzar que este principio genera seguridad jurídica para precautelar que la actuación que lleve a imponer una sanción de tipo disciplinario se realice en estricto respeto de las normas. Se concluye que el principio de juridicidad se encuentra normado y reforzado por la norma fundamental, por tanto, quienes actúen en virtud de una potestad estatal deben someterse a los preceptos constitucionales y legales que impone el Estado constitucional.

Palabras claves: procedimiento administrativo; potestad sancionatoria; principio de juridicidad.

Abstract

The entry into force of the Constitution of the Republic of Ecuador in 2008 meant important innovations, one of the main ones being the denomination of the constitutional State of rights and justice postulated from which norms and procedures are redefined. The general objective of the study is to analyze the administrative disciplinary procedure in light of the principle of legality in

¹ Artículo científico de alto nivel, producto del Proyecto de Investigación aprobado por la Universidad San Gregorio de Portoviejo, Resolución USGP C.U. Nro. 203-12-2020 de 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”.

² Abogado 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 (Segunda Cohorte), Manabí, Ecuador.

³ 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 (Segunda Cohorte), Manabí, Ecuador.

the field of administration. The importance of the study is to provide the academic field with up-to-date information on this principle, which is fundamental for the respect of human rights recognized in the supreme text of the nation. The methodology used has a qualitative approach and is of a descriptive legal nature, its development is based on the review of legal norms, doctrine and jurisprudence. The results allow us to confirm that this principle generates legal certainty to ensure that the action that leads to imposing a disciplinary sanction is carried out in strict compliance with the rules. It is concluded that the principle of legality is regulated and reinforced by the fundamental norm, therefore, those who act by virtue of a state power must submit to the constitutional and legal precepts imposed by the constitutional State.

Keywords: administrative procedure; sanctioning power; principle of legality.

Introducción

El derecho administrativo disciplinario es un área esencial del derecho público inherente a la organización de un Estado, forma parte de la estructura pública a través de la que se vigila y controla la conducta de los servidores públicos para verificar que actúen de conformidad con los principios rectores contenidos en las normas legales, precautelando los fines e intereses del Estado.

Dada su naturaleza autónoma e independiente el derecho administrativo disciplinario se fundamenta en el *ius puniendi* del Estado, en el principio de ilicitud sustancial y en la relación de su edición especial que vincula a los funcionarios del Estado estableciendo su modo de actuación (Gómez, 2021). Los fallos emitidos en este contexto por los órganos de control deben adoptarse en el marco de la legalidad con estricto respeto y apego a lo previsto en la normativa jurídica.

Entre los principios que deben ser observados en el procedimiento administrativo disciplinario se encuentra el de juridicidad el que se ha convertido en un aporte fundamental para la sustanciación y resolución del procedimiento administrativo disciplinario dado que la máxima expresión de lo jurídico es la Constitución (Andino & Becerra, 2020), en consecuencia le corresponde al órgano administrativo resguardar los derechos de protección o del debido proceso, entendiendo que el procedimiento está constituido por un conjunto de actos planificados y coordinados previo a la emisión de una resolución, con el fin de que esta no resulte arbitraria.

Desde un sector de la doctrina se señala que el principio de juridicidad ha reemplazado en gran medida el principio de legalidad al ser un concepto más amplio que permite comprender la evolución legislativa (Wunder & Gabardo, 2018) como una situación en la que el Estado constitucional sustituye definitivamente el modo arbitrario en que el poder era entendido.

En el marco del Estado constitucional se mantiene la división de poderes, la garantía de los derechos fundamentales, la primacía de la ley superior frente a las demás normas jurídicas y la soberanía nacional (Redrobán, 2021) el principio de juridicidad emerge amparado por la supremacía de la Constitución, por ende la juridicidad plantea el condicionamiento del acto administrativo por normas y principios consagrados en la Constitución, principios que deben ser aplicados al momento de instaurar y sustanciar todo procedimiento administrativo disciplinario. (Rivero & Granda, 2017).

Este principio no solo plantea la obligación de que la administración pública debe acatar las normas constitucionales, sino que marca los límites que definen las actuaciones administrativas, plantea la sujeción de una jerarquía normativa que confluya en una aplicación categórica de las normas (Marquez, 2020). Conforme a este principio todo servidor público debe observar un respeto estricto al ordenamiento jurídico, ya que la administración pública se convierte en la garantía de los derechos de los ciudadanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de Derechos Humanos y esta no puede sobrepasarse en cuanto a las facultades que los principios y el ordenamiento jurídico le han otorgado de manera expresa.

En consecuencia, a lo previsto en el art. 11 numeral 3 de la Constitución del Ecuador (2008) al ser los derechos constitucionales de inmediata aplicación por el servidor público quien no puede alegar falta de ley para justificar su actuación, en el marco de los procesos administrativos disciplinarios, este precepto tiene una mayor fuerza puesto que en la administración pública al resolver sobre el derecho del administrado la decisión debe darse con estricto apego a las normas constitucionales.

Si en el marco de un proceso administrativo disciplinario se vulnera algún derecho fundamental del administrado, éste se encuentra plenamente facultado a plantear las acciones legales que les otorgue la ley con la finalidad de que el Estado anule ese procedimiento y se le repare el daño ocasionado (Gallo y colaboradores, 2018). Así mismo el Estado está facultado para solicitar la repetición a aquellos funcionarios que ocasionaron la vulneración de los derechos (Blanquer, 2018). Si la vulneración se ha producido en la resolución del procedimiento administrativo de ese plenario esta puede ser impugnada a través de los mecanismos previstos por la ley.

El acto administrativo disciplinario debe contar con una motivación en la que se exponga de forma clara la justificación sobre la que el servidor público haya fundamentado su decisión (Rincón, 2021), esta no debe ser una simple enunciación de normas. En este sentido la juridicidad actúa como una especie de protección para los de hechos, pero también resulta beneficioso para los servidores públicos que deben actuar en todo momento en el marco de sus competencias.

Los principios previstos en el ordenamiento jurídico permiten al funcionario público contar con suficientes y adecuadas herramientas para tomar sus decisiones, tener un conocimiento claro de cómo deben llevarse a cabo sus actuaciones, las que al encontrarse fundamentadas gozarán de plena validez. En este sentido el principio de juridicidad permite que las facultades atribuidas a las autoridades judiciales no sean ejercidas de forma arbitraria, garantizándose de forma plena los derechos constitucionales.

Ante este planteamiento la pregunta de investigación que guía la revisión propuesta es: ¿El principio de juridicidad es una verdadera garantía del procedimiento administrativo disciplinario en el contexto jurídico ecuatoriano?

Metodología

El estudio se desarrolla mediante una metodología jurídico-descriptiva en el que se analiza el principio de juridicidad como garantía del procedimiento administrativo disciplinario. Su enfoque es cualitativo porque busca dar a conocer la relevancia del derecho administrativo disciplinario y su relación con el principio de juridicidad. Por consiguiente, se basa en la extracción de significados, conceptos y posiciones obtenidos de doctrina especializada (Hernández, 2018) a partir de las que se analizan las múltiples realidades subjetivas de la temática, además se realiza un análisis hermenéutico de las normas jurídicas vigentes, doctrina y jurisprudencia para la construcción del desarrollo teórico y discusión de la investigación.

Análisis e interpretación de la información

El control realizado en el ámbito de la administración pública presenta diferentes modalidades, pero en todos los casos es efectuada a través del procedimiento administrativo que abarca una serie de actos destinados al control de legitimidad de los procesos que se ejecutan dentro de la administración pública. El Código Orgánico Administrativo establece en el artículo 18 el principio de interdicción de la arbitrariedad conforme al que los organismos que integran el sector público deben emitir sus actos según los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias.

El principio de aplicación directa de la constitución en sede administrativa tiene como marco el principio de juridicidad conforme al que deben aplicarse los principios y garantías que

salvaguardan los derechos de los administrados dentro un procedimiento administrativo disciplinario considerando lo previsto en artículo 11 de la Constitución del Ecuador (2008) que señala que el ejercicio de los derechos se rige por principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y que estos son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Consideraciones doctrinarias acerca del Procedimiento administrativo disciplinario

La administración pública comprende el conjunto de órganos del sector público que cumplen con la tarea de administrar y gestionar los organismos, instituciones y entes del Estado (Santofini, 2018). Por su parte, el Derecho Administrativo corresponde a la rama del derecho público interno que se integra por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública.

La relación entre derecho administrativo y derecho constitucional es fundamental, ambas ramas forman parte del derecho público (Trayter, 2020), mientras que el derecho constitucional se encarga del desarrollo del Estado implantando su estructura fundamental, formas de organización del gobierno y derechos de los administrados, el derecho administrativo se centra en la organización y funcionamiento de dicha estructura (Pérez, 2021), de esta manera la Constitución se consagra como base principal del ordenamiento jurídico administrativo.

El Derecho Administrativo sancionador es la rama del ordenamiento jurídico encargada de regular los principios de la potestad bajo los que se establece las sanciones aplicables a los servidores (Castañeda & Acosta, 2021), las normas para su ejercicio y las especialidades que presenta el régimen de las infracciones y sanciones. Tiene dentro de sus ramas al derecho administrativo disciplinario dirigido a los servidores públicos. El Derecho Administrativo sancionador es lo general y el disciplinario es lo específico (Moreta, 2019). Bajo esta concepción se establece que el derecho disciplinario forma parte del derecho sancionador y estos a su vez forman parte del derecho público.

En el derecho administrativo sancionador existe una acción punitiva de la administración aplicable a toda persona que transgreda las normas por ende el infractor puede ser cualquier individuo (Guerrero, 2016), mientras que en el derecho disciplinario existe una función de subalternidad y disciplina que implica obediencia por parte de funcionarios públicos a sus autoridades, por lo tanto su infractor es siempre un funcionario público o agente del Estado en cualquier nivel jerárquico, este tipo de derecho tiene un campo más exacto y preciso en relación al Derecho Administrativo sancionador (Nettel & Rodríguez, 2018).

Uno de los objetivos de la administración pública es buscar que todos los ciudadanos cumplan con lo establecido en la normativa administrativa coadyuvando el bienestar general. Para cumplir sus objetivos la administración pública necesita de medios jurídicos que se denominan potestades, las que varían de acuerdo con los objetivos perseguidos, dichas potestades están dadas por la Constitución con la ley, la potestad de administrativa disciplinaria es fundamental para mantener la conducta de los servidores en cumplimiento de la misión constitucional.

La potestad disciplinaria que tiene la administración pública se encuentra claramente reconocida en la Constitución del 2008, así el procedimiento dispuesto para regular el régimen disciplinario de los servidores públicos tiene como fundamento el artículo 229 que dispone que los derechos de los servidores y servidores públicos son irrenunciables. La norma constitucional faculta a la ley a definir el régimen disciplinario y cesación de funciones de los servidores públicos, con lo que se garantiza la aplicación del artículo 132 al disponer que debe ser una ley la que tipifica infracciones

y establezca sanciones, producto de ello se origina la Ley Orgánica del servicio público que rige a los servidores públicos contempladas en el artículo 225 de la Constitución del Ecuador (2008)

Sin embargo, no solamente se trata de la imposición de una ley para dicha regulación si no que todo procedimiento realizado en el marco de un proceso administrativo disciplinario debe ser ejecutado con respaldo en la norma constitucional, principalmente del derecho al debido proceso, presunción de inocencia y a la defensa (Abad, 2020).

En el derecho disciplinario la potestad disciplinaria busca el mejoramiento del servicio y se sanciona por el convencimiento de una falta disciplinaria, entendido éste como todo acto de negligencia, ilegalidad o inoportunidad cometido por un agente durante el funcionamiento de un servicio público. El poder disciplinario tiene por esencia mejorar el funcionamiento del servicio público por la enmienda personal que recibe el agente público o por la exclusión temporal o definitiva de los cuadros de la administración, régimen que se dirige en principio al grupo personas sometidas a este y no a la colectividad en general (Galán, 2021).

Es responsabilidad de los funcionarios el cumplimiento de las obligaciones de conformidad con la ley y el reglamento, su incumplimiento deriva en responsabilidades que los dejen expuestos a ser sancionados de conformidad con los reglamentos creados por la propia administración en base a sus necesidades y al ejercicio de su potestad reglamentaria, a la discrecionalidad de la administración en la tipificación de faltas y el establecimiento de sanciones para el incumplimiento de las obligaciones, esta represión disciplinaria se realiza a través de un procedimiento administrativo de tipo disciplinario.

La finalidad del procedimiento administrativo consiste en dictar un acto, comprende una herramienta indispensable que permite consolidar en sede administrativa los principios del Estado constitucional (Blanquer, 2018). Este procedimiento no es un acto complejo sino un complejo de actos del administrado y la administración (Castañeda & Acosta, 2021). El procedimiento establece las formalidades y trámites que debe cumplirse en el ejercicio de la función administrativa y la gestión de tutela individual de los administrados con la participación colaborativa de toda la función.

El procedimiento disciplinario es de tipo administrativo porque el derecho disciplinario es un tipo de Derecho Administrativo el que debe encontrarse previamente establecido en la ley para evitar que este pueda ser modificado o alterado, lo que otorga seguridad jurídica a todos los legitimados del procedimiento disciplinario. Este procedimiento debe ser entendido a la luz de la potestad disciplinaria establecida en la Constitución que es otorgada a un órgano de la administración pública estructurado funcionalmente de forma previa por una norma jurídica que posibilite disciplinar las situaciones jurídicas disciplinarias.

Es procedimiento integra un conjunto de etapas y actuaciones que permite ejercer la facultad sancionadora disciplinaria por la ocurrencia de las faltas en las que pudiesen haber incurridos los servidores públicos y en caso de aprobarse la responsabilidad proceder con la aplicación de la sanción correspondiente, este procedimiento tiene como finalidad determinar la existencia de responsabilidad de los funcionarios o servidores de las entidades públicas, ha sido correspondiente regulado con la finalidad de afrontar el desorden generado en la aplicación de las sanciones disciplinarias para los diversos regímenes laborales existentes en el sector público.

El procedimiento administrativo disciplinario es un procedimiento de tipo administrativo, que forma parte del derecho disciplinario, comprende un conjunto ordenado de etapas que debe seguir la administración pública para comprobar conforme a derecho si el accionar del servidor público está encuadrado en una falta disciplinaria buscando la verdad material de los hechos, comprobando o descartando a través de diferentes medios probatorios la existencia de la falta disciplinaria y estableciendo la responsabilidad del autor a través de un acto administrativo sancionatorios.

Comprende el proceso de investigación prolijo y profundo en relación con la existencia de faltas disciplinarias para comprobar la relación del funcionario público que las ha provocado.

La forma de actuación de la administración para imponer una sanción es realizada mediante pasos contemplados en la ley. El procedimiento debe estar reglado de manera que proporcione la seguridad jurídica al administrado y a la administración, este procedimiento sirve de garantía de los derechos constitucionales, por ello es vital que para su ejercicio se encuentre previamente normado. En ninguna circunstancia podrá imponerse una sanción sin su tramitación, lo que guarda relación con la norma constitucional que dispone que solo se podrá juzgar a una persona y ante un juez competente.

La autoridad que ejerce la potestad disciplinaria, al presumir la existencia de una falta disciplinaria debe implementar un conjunto de actos secuenciales con el fin de comprobar o descartar los hechos, alcanzar la verdad material de los hechos, sancionar y corregir la conducta del servidor público a través del respectivo procedimiento. La administración pública goza de dos tipos de potestades: reglada y discrecional. En la potestad reglada la ley faculta y determina las actuaciones de la administración bajo un procedimiento establecido. En la discrecional la administración posee un amplio margen de actuación en base a criterios de oportunidad y conveniencia, la que válida para actividades y fines de la administración pública.

Al administrador le corresponde observar determinados lineamientos para el cumplimiento del principio de juridicidad, bajo un pensamiento racional justificando su actuación a través de la motivación (Granda , 2017). Para la delimitación de esta potestad la Presidencia de la República (2002) emitió el Decreto Ejecutivo N° 3179 con el reglamento para el control de la discrecionalidad en los actos de la administración pública que estableció los límites al ejercicio de la potestad discrecional en todo acto administrativo emanado de la administración pública central e institucional de la función ejecutiva.

En relación la potestad administrativa frente a la reserva de ley la Corte Constitucional (2021) en sentencia N° 34-17- IN/21 ha señalado que por la naturaleza las relaciones administrativas exceden posibilidad de legislador de regular todos aspectos que se relacionan con las infracciones y sanciones administrativas. Que en el derecho administrativo sancionador la reserva de ley permite la colaboración reglamentaria con el fin de que ciertos aspectos de las infracciones administrativas puedan encontrar un mayor nivel de concreción reglamentaria que disminuye la arbitrariedad en su aplicación.

Agrega que la colaboración reglamentaria en la configuración de las distintas infracciones y sanciones no supone una excepción a la reserva de la ley, sino que esta permite concretizar la legalidad material, pero enfatiza que esto no implica que toda colaboración reglamentaria en materia de infracciones y sanciones administrativas sea compatible con la Constitución, dado que el reglamento puede colaborar, pero no sustituir la labor del legislador, que la participación del reglamento de respetar los límites constitucionales caso contrario se produciría una deslegalización inconstitucional de la materia reservada

Con ello se aporta a la seguridad jurídica es la búsqueda de la previsibilidad y certidumbre de las decisiones de las autoridades, al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para garantizar la seguridad jurídica es necesario que la norma punitiva tipo penal administrativa sea conocida, antes de que ocurra la acción u omisión que se contravenga y que se pretenda sancionar. Tanto la calificación del hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta de lo que se considere infracción. Caso contrario los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme al marco jurídico vigente y cierto.

La discrecionalidad debe sujetarse a criterios objetivos señalados por la ley, como primera manifestación de principio de juridicidad se identifica el mandato de tipificación en una norma

previa. La ley previa pretende mantener la seguridad jurídica tanto para el ciudadano como para las instituciones públicas, con ella a administración está limitada a aplicar sanciones administrativas. Es necesario que se conozcan las acciones u omisiones objeto de sanción y las autoridades impongan aquellas establecidas dentro de la ley (Granda , 2017). En consecuencia, no se puede aplicar la sanción de forma retroactiva dado que estas rigen para el futuro y no tienen efecto retroactivo salvo aplicación del principio de favorabilidad

La ley previa debe ser también *ley certa*, la norma jurídica debe ser precisa, de esta forma la actuación de la administración pública mediante el acto disciplinario se reduce exclusivamente a la aplicación de la norma de conformidad con el principio de tipicidad según el que la infracción y la sanción disciplinaria deben ser establecidas previo a la ocurrencia de la conducta antijurídica (Granda , 2017). La ley previa imposibilita que las autoridades puedan crear infracciones y sanciones en el momento de resolver el caso, es la certeza en la aplicación de la ley de manera que la autoridad sancionadora no tenga un margen de interpretación sea a favor y en contra.

En consideración con el principio de juridicidad en el ámbito administrativo disciplinario se supone la existencia de una ley previa en la que consten las acciones u omisiones que sean objeto de sanción, de manera que el administrado conozca su existencia con anterioridad al cometimiento de la falta. Su finalidad es la de proporcionar la seguridad jurídica al administrado y a la propia administración pública en el ejercicio de la potestad disciplinaria de manera que la actuación administrativa se enmarque en los parámetros constitucionales y en lo previsto en la ley de forma que la decisión a la que se arribe a través de un acto administrativo goce de la legitimidad requerida.

El principio de juridicidad

Las normas jurídicas se encuentran estructuradas por principios que constituyen el fundamento del ordenamiento y actúan como directrices que permiten hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución, actúan como fundamento, directriz, hermenéutica e integración del orden jurídico.

La nueva concepción del derecho postula que este ya no es solo un conjunto de reglas, sino que integra un conjunto de normas jurídicas que no son solo ordenes o mandatos, sino que se configuran en principios (Rentería, 2017). Para Dworkin (1995) el derecho no solo se integra de reglas sino se integra también por principios contienen una gran carga axiológica y valores de peso o importancia al enunciar razones que incurren en una sola dirección. Estos principios se distinguen de las reglas por su aplicabilidad a un caso no solo a la cuestión de todo o nada, o es aplicable o no lo es, depende del peso relativo del principio.

La distinción entre principios y reglas se traduce en diferentes elementos. Antes de que se aplique una regla el juez debe saber con qué precisión, en qué casos se aplica la regla en cambio esto no sucede con los principios (Haro & Villacreses, 2021). Cuando las reglas entran en conflicto una de estas pierde su validez dándose una mayor prioridad a una disposición por el principio de jerarquía, mientras que cuando los principios entran en colisión ninguno de estos pierde su validez, sino que en cuanto a su valoración del peso se da preferencia a uno de estos.

Aunque en el Ecuador existe un amplio vacío normativo relacionado a la delimitación de los principios generales o comunes aplicables a todo procedimiento administrativo, este procedimiento debe sujetarse a principios originados en la norma constitucional.

Los principios comprenden un tema de especial interés en ámbito doctrinario por la importancia que éstos comportan al ordenamiento jurídico ecuatoriano. Con la expedición de la Constitución del Ecuador (2008) se estableció la obligación de los poderes públicos a adoptar decisiones razonadas y argumentadas por hacer efectivo los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos (Trujillo, 2019) los principios contienen

lineamientos que estructuran las distintas instituciones jurídicas y se pueden encontrar dentro de los derechos mismos o como líneas rectoras generales aplicables a todo el sistema jurídico o específicos (Atienza & García, 2016) como los referidos a la administración pública que se encuentran establecidos entre los artículos 227 y 300 de la Constitución.

Antes de la Constitución del 2008 la administración pública tenía potestades para legislar faltas y sanciones disciplinarias a través de un reglamento. (Machuca, 2017), lo que cambia con la Constitución en vigencia que garantiza los derechos y obliga a observar principios constitucionales. Solo corresponde a la Asamblea Nacional la promulgación de la ley para fijar faltas y sanciones, con ello se supera la práctica legislativa de realizar revisiones reglamentarias para la aplicación de sanciones las sanciones administrativas. La observancia de los principios constitucionales otorga seguridad jurídica al establecer reglas claras en el marco del respeto de los derechos y garantías de las personas

Independientemente de la materia que corresponda a las autoridades les compete hacer efectivas las normas y principios constitucionales que constituyen el límite de actuar de la administración pública (Sotomayor, 2021). Estos principios se configuran en el eje rector que permite a la autoridad administrativa solventar las situaciones que le corresponda (Nino, 2017), además de que representan una garantía para los servidores, cuyo fundamento se encuentran como previamente se señaló en la Constitución del Ecuador (2008).

Entre estos principios se encuentra el principio de juridicidad de acuerdo con el que todo acto administrativo debe contener la actuación de la voluntad de la administración en consonancia con el marco constitucional y las normas regulatorias. Acto que debe contener una motivación que permita explicar la razón en la actuación justificando las pretensiones de los administrados, existir una adecuación entre medios y fines para conseguir que los resultados sean obtenidos adecuadamente y una forma que exteriorice el procedimiento de manera inequívoca para que éste sea conocido y comprendido por aquellos sobre los que repercutirán los efectos (Navarro, 2016). De esta manera se fomenta la actuación limitada y transparente de la administración, delimitando el ejercicio de la función administrativa, estableciendo fronteras de legalidad a la gestión del poder estatal por parte de la administración pública.

Conforme al principio de juridicidad todos los órganos de las administración pública deben aplicar de manera primigenia las disposiciones constitucionales sin que necesariamente éstas se encuentren desarrolladas en normas de menor jerarquía, sin embargo dentro de los procesos administrativos disciplinarios se transgrede ese principio principalmente en relación a la vulneración del debido proceso y el derecho a la defensa, lo que se traduce en una grave restricción de garantías reconocidas en la Constitución de la República del Ecuador (2008) y en los tratados de derechos internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en el Ecuador.

Los principios constitucionales son de obligatoria aplicación al proceso administrativo, entre los que se encuentra el principio de juridicidad el que se vincula con el principio de eficacia y aplicación directa de las normas de la Constitución. Este principio abarca el estricto respeto y observancia de una serie de derechos que deben ser aplicados en los procedimientos realizados en el ámbito de la administración, la sujeción de las autoridades y administrados a las normas constitucionales.

Entre estos derechos se encuentra el debido proceso, la norma fundamental ecuatoriana asegura este derecho en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, en el ejercicio de la potestad disciplinaria puede producirse una afectación de los derechos del administrado que ha infringido una norma del derecho público o de un funcionario público por incurrir en una conducta no adecuada en el ejercicio de sus funciones. La administración en

aplicación de la potestad disciplinaria debe garantizar el debido proceso a los funcionarios públicos sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario.

El debido proceso se conceptualiza como el cómo el conjunto de derechos que buscan precautelar la participación de los ciudadanos en los procesos, el que es aplicable no solo en los procedimientos judiciales sino también en los procedimientos administrativos, además en virtud de este principio no se puede afectar el derecho a la defensa del administrado ya sea en su forma material o técnica.

El derecho a la motivación va más allá de la exposición casina de los fundamentos de hecho y derecho sino que corresponde a una descripción argumentada que sea capaz de superar el control de logicidad frente a la autoridad correspondiente encargada de realizar el control de legalidad (Navarro, 2016). Esta confianza legítima se relaciona con el principio de seguridad jurídica el que se sustenta en los pilares de la certeza y previsibilidad el mismo que se encuentra contenido en la Constitución del Ecuador (2008) en el artículo 82. Principio *indubio pro actione* que corresponde de la referencia de la administración pública al derecho sustancial y el impulso de los trámites como carga de la administración pública.

Sobre el derecho a la motivación la Corte Constitucional del Ecuador (2016) en Sentencia 209-16-SEP – CC ha señalado que la Constitución de la República del Ecuador (2008) ha integrado dentro de las garantías del debido proceso a la obligación de que toda autoridad pública debe motivar suficientemente los actos y resoluciones que éstas expidan, como un elemento importante que reduzca la arbitrariedad y que permita la obtención de decisiones fundamentadas jurídicamente, elementales en la materialización del Estado constitucional de derechos y justicia.

Como corolario de lo expuesto en el mandato constitucional la Corte Constitucional (2013) en la sentencia N° 020-13- SEP-CC-EP señaló que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad en este caso a la autoridad para adoptar una determinada decisión, por lo que la motivación se convierte en la mayor garantía de la juridicidad y de la actuación pública dentro del Estado constitucional de derechos y justicia.

A la luz de esta nueva concepción de Estado desde un sector de la doctrina se postula que el principio de legalidad debe ser replanteado como principio de juridicidad tomando en cuenta que la Constitución es un documento con fuerza normativa y eficacia directa. En el marco del neoconstitucionalismo se rompe con la imagen que permite hacer prevalecer la voluntad del legislador dado que la rigidez constitucional y los órganos de Justicia constitucional redimensionan sustancialmente el poder legislativo sustrayéndole a este su carácter omnipotente, el legislador del Estado constitucional tiene un poder limitado con límites en su acción institucional.

Las autoridades no solo se sujetan a los límites establecidos por la ley sino principalmente a los límites señalados en la norma suprema de esta manera el derecho regula la vida en la actividad y del Estado teniendo como principal fuente la Constitución. El límite de actuación se encuentra en el Estado constitucional de derechos y justicia, sobre este nuevo modelo la Corte Constitucional en el caso número 008-009- IN y 011-09-IN ha señalado que los rasgos básicos del mismo son el reconocimiento del carácter normativo de la ley fundamental y su aplicación directa además del reconocimiento de la jurisprudencia constitucional como fuente primaria del derecho.

La Constitución mediante su declaratoria del Estado constitucional de derechos y justicia comprende una organización jurídico política que la convierte en el máximo instrumento del sistema jurídico, la que establece la obligación de que las autoridades y los ciudadanos se sujeten a esta como máxima norma del ordenamiento jurídico conforme con el artículo 424, en función de esta supremacía se vinculan a todos los sujetos públicos y privados. En el artículo 426 dispone la aplicación directa de las normas constitucionales y se refiere de manera esencial al ejercicio y aplicación directa de los derechos constitucionales en ausencia de normas para su desarrollo.

La aplicación y eficacia directa de la Constitución implica que todas las normas y actos del poder público guarden conformidad con las disposiciones constitucionales, en virtud de ello le corresponde a los legisladores, jueces, servidores públicos y a los particulares en general actuar según lo previsto en ella. Esto exige se examine y comparen todas las normas con las disposiciones constitucionales para determinar su legitimidad y que en la solución concreta de conflictos jurídicos por ausencia de la ley o contradicciones de esta frente a la Constitución debe aplicarse directamente la norma fundamental, es decir que todo el ordenamiento jurídico sea interpretado de acuerdo con la Constitución

En consideración con lo anterior el principio de juridicidad se relaciona con la supremacía de la Constitución, como máxima norma del ordenamiento jurídico, la juridicidad es un concepto que aunque no ha sido señalado específicamente en la norma fundamental del Ecuador (2008) emana del artículo 226 que se señala que las instituciones del Estado, organismos, dependencias, servidoras y servidores públicos personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley.

El principio de juridicidad tutela la sujeción todas las autoridades y los ciudadanos a la Constitución, tiene dos aspectos esenciales como son: La normatividad conforme a la que la competencia nace de la norma fundamental, la ley y la jerarquía según la que la autoridad está obligada a respetar lo establecido en el artículo 425 de la Constitución y aplicar las normas jurídicas teniendo como fuente principal la ley fundamental.

El principio de juridicidad se sustenta sobre la idea de que todos los órganos del Estado deben adaptar su actuación a la Constitución. Principio que se puede entender como un mandato o medio. Como un mandato existe la noción de vinculación obligación de obedecerlo, el que por ser específico posee contenido determinable y jurídicamente exigible. Como medio este principio es entendido como la vía para alcanzar algo más importante como es el pleno respeto a la persona humana (Abad, 2020). En virtud de ello el ordenamiento jurídico debe cumplirse al comprender las normas básicas que delinear los contornos entre lo que la autoridad puede hacer o no y los derechos de las personas sujetas mandato.

La juridicidad presenta mayor amplitud que la legalidad al comprender a todas las fuentes del derecho incluida la constitución. En virtud de este principio los límites de la Administración del Estado le corresponden al contenido de la Constitución y a las fuentes dictadas conforme a esta.

La administración pública inicialmente tenía una vinculación negativa al principio de juridicidad al permitir hacer todo aquello que la ley no prohibía y con límites de actuación solo cuando la ley prohibía hacerlo, por lo que se facultaba a actuar con plena libertad en todas sus actuaciones lo que colocaba en desventaja tanto el servidor público como al ciudadano común (Cordero, 2020). Pero al identificar esta supremacía de la administración pública se produce un cambio en la vinculación de negativa a positiva, en consecuencia, la administración ya no puede hacer todo aquello que la ley le prohíbe, sino únicamente lo que la ley autorice logrando el desarrollo de un derecho garantista y proteccionista en apego con el espíritu de la Constitución.

Esto significa que toda persona que ejerce la potestad administrativa debe ser únicamente lo que la ley le permita, de esta manera en virtud del principio de juridicidad la administración pública queda sometida a la Constitución de tal manera que las actuaciones administrativas deben guardar conformidad con los preceptos legales evitando vulnerar los derechos de los ciudadanos sean éstos administrados y funcionarios públicos.

Conclusiones

El texto constitucional elaborado en Montecristi y aprobado vía constituyente que dotó de una nueva constitución al Ecuador permitió reforzar el valor y la rigidez de la Constitución como un Estado garantista que somete a todos los órganos del poder público a la aplicación directa y al

desarrollo eficaz de los derechos constitucionales, lo que en el ámbito del derecho administrativo significó la dotación de elementos novedosos e introductorios para el desarrollo de esta actividad. Siguiendo los postulados del proceso constitucional el procedimiento administrativo disciplinario debe en todo momento apearse al principio de juridicidad que implica el respeto del ordenamiento jurídico el mismo que obliga a los servidores públicos a respetar los derechos de los administrados conforme a la Constitución de la República del Ecuador, en consecuencia, no se puede aducir falta de normas para garantizar estos derechos.

El alcance aplicabilidad y vigencia del principio de juridicidad dentro del régimen jurídico se encuentra normado y reforzado por la misma Constitución, que de manera específica dispone que todas las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y las facultades que les haya atribuido la norma fundamental y la ley esta última que se deberá someter a los preceptos constitucionales. Este principio de rango constitucional ha sido reconocido por la justicia constitucional y ordinaria a través de sus fallos jurisprudenciales en el que destacan la permanencia de los principios constitucionales como garantías indispensables del debido proceso y la seguridad jurídica.

Referencias bibliográficas

- Abad, S. (2020). *Manual de derecho procesal constitucional*. Lima: Palestra.
- Andino, P., & Becerra, Á. (2020). *Comentarios al Código Orgánico Administrativo*. Quito: CEP.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito: Registro Oficial 449.
- Atienza, M., & García, A. (2016). *Un debate sobre la ponderación*. Bogotá: Palestra.
- Blanquer, D. (2018). *Introducción al derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Castañeda, P., & Acosta, D. (2021). *Apuntes de derecho administrativo*. Quito: ONI.
- Cordero, L. (2020). El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia del sistema institucional chileno. *Ius et praxis*, 26(1), 240-265. Obtenido de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-00122020000100240&script=sci_arttext&tlng=n
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). *Sentencia N° 020-13- SEP-CC-EP*. Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=020-13-SEP-CC>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2016). *Sentencia 209-16-SEP – CC*. Obtenido de https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/209-16-SEP-CC/REL_SENTENCIA_209-16-SEP-CC.pdf
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia N° 34-17- IN/21*. Obtenido de http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlMzFkMzgzZC05ZGUxLTRkOTQtODk2MC0xZDc1M2VmZDgxM2UucGRmJ30=
- Dworkin, R. (1995). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Galán, J. (2021). *Derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.
- Gallo, W., Facio, R., Sanabria, A., Brito, X., & Abacarius, L. (2018). *Derecho administrativo para el Siglo XXI: Hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional*. Belo Horizonte: Fórum.
- Gómez, B. (2021). *Principio de proporcionalidad en la contratación pública*. Madrid: Ediciones Jurídica Sociales.

- Granda , V. (2017). *Derecho administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Guerrero, O. (2016). *El administrador público*. Santiago: Colegio de Administradores Públicos de Chile.
- Haro, M., & Villacreses, M. (2021). Los principios del derecho administrativo. Su positivización. *Sociedad y Tecnología*, 61-75. Obtenido de <http://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/114>
- Hernández, S. (2018). *Metodología de la investigación*. México: Mac Graw Hill.
- Machuca, S. (2017). La administración pública en el nuevo regimen constitucional. *Revista UCE*, 101-127.
- Marquez, D. (2020). *Derecho administrativo*. México: UNAM.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador*. Quito: Tendencia Legal.
- Navarro, R. (2016). *La motivación de los actos administrativos*. Obtenido de Universidad Pablo de Olavide: <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/7135/navarro-gonzalez-tesis-15-16.pdf?sequence=1>
- Nettel, A., & Rodríguez, L. (2018). El derecho administrativo sancionador en el ambito disciplinario de la función pública. *Misión jurídica*, 11(14). Obtenido de <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/mjuridica/article/view/893>
- Nino, C. (2017). *Introducción al análisis del Derecho*. Barcelo: Ariel .
- Pérez, F. (2021). *El gobierno y la administración* . Alcalá: Formación Alcalá.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2002). *Decreto Ejecutivo N° 3179. Reglamento para el control de discrecionalidad de los actos de la administración pública*. Obtenido de <http://pdfpills.com/g/gestor.pradpi.org1.html>
- Redrobán, W. (2021). Los principios del Estado Constitucional de derechos y justicia en el procedimiento legislativo en el Ecuador. *Sociedad y Tecnología*, 4(51), 226-239. Obtenido de <http://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/131>
- Rentería, A. (2017). Hart, Dworking. Reglas y principios. *Revista telemática de filosofía del derecho*(20), 113-128. Obtenido de <http://www.rtfed.es/numero20/10-20.pdf>
- Rincón, J. (2021). *La potestad disciplinaria del derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.
- Rivero, R., & Granda , V. (2017). *Derecho administrativo*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Santofini, J. (2018). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sotomayor, E. (2021). Revisitando la distinción entre reglas y principios. *Revista de derecho de la facultad de derecho de México*, 70. Obtenido de <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/78815>
- Trayter, J. (2020). *Derecho administrativo*. Barcelona: Atelier.
- Trujillo, C. (2019). *Panorama de derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Wunder, D., & Gabardo, E. (2018). El principio de eficiencia administrativa: Contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación . *Cuestiones constitucionales* (39), 131-167. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932018000200131&script=sci_arttext