



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
FACULTAD JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO

Título

“AUSENCIA DE REGLAS BÁSICAS EN LA APLICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO GENERAN DESCONFIANZA EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA”.

Tesis previa a la obtención del Grado de Licenciado en Jurisprudencia y Título de Abogado.

AUTOR:

FERNANDO JAVIER MENDIETA CAMACHO

DIRECTOR:

Dr. FREDDY RICARDO YAMUNAQUÉ VITE. Mg. Sc.

Loja – Ecuador
2021

CERTIFICACIÓN

Dr. Freddy Ricardo Yamunaqué Vite. Mg. Sc.

DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA FACULTAD JURÍDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICO

Que el presente trabajo de investigación jurídica, elaborado por el Señor Fernando Javier Mendieta Camacho, titulado: **“AUSENCIA DE REGLAS BÁSICAS EN LA APLICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO GENERAN DESCONFIANZA EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA”**, ha sido dirigido, corregido y revisado cuidadosamente en su forma y contenido de acuerdo a las normas de graduación vigentes en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y de conformidad al plazo establecido en el cronograma del proyecto de tesis legalmente aprobado, su ejecución se encuentra en un 100%, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, 01 de Abril de 2021

Dr. Freddy Ricardo Yamunaqué Vite. Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Fernando Javier Mendieta Camacho, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho

Firma:

Cédula: 1150379079

Fecha: Loja, 03 de mayo del 2021

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Fernando Javier Mendieta Camacho declaro ser autor de la tesis titulada: **“AUSENCIA DE REGLAS BÁSICAS EN LA APLICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO GENERAN DESCONFIANZA EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA”**, como requisito para optar al Grado de Abogado; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 03 días del mes de mayo de dos mil veintiuno, firma el autor.

Firma:.....

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho

Cédula N°: 1150379079

Dirección: San Cayetano Bajo, calles, Bucarest y Varsovia; Cantón Loja.

Correo Electrónico: nando1695.fm@gmail.com – fernando.mendieta@unl.edu.ec

Teléfono Celular: 0959583916 **Convencional:** 2582328

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Director de Tesis: Dr. Freddy Ricardo Yamunaqué Vite. Mg. Sc.

Tribunal de Grado:

Presidente: Dr. José Dositeo Loaiza Moreno Mg. Sc

Vocal: Dr. Shandry Vinicio Armijos Fierro Mg. Sc

Vocal: Dr. James Augusto Chacón Guamo Mg. Sc

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo, a mis padres Pablo Mendieta y Marlene Camacho.

A mis hermanos Nixon y Thalía Mendieta.

A Karen, Verónica, Alan, Salomé, Andrés, Thalía y Monserrath, amigos con quienes compartí cinco años de mi vida y a quienes con el simple hecho de verlos cada día, me motivaba a asistir a los salones de clases para apoyarnos mutuamente, a todos ellos, gracias.

A toda las personas que de alguna manera me apoyaron en este camino, abuelos, tíos, primos, amigos, compañeros.

El Autor

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Nacional de Loja por haberme abierto las puertas y permitirme cursar la hermosa Carrera de Derecho.

A mis estimados docentes Freddy Yamunaqué, James Chacón y Ángel Hoyos, quienes me apoyaron y formaron criterios sólidos en mí e hicieron darme cuenta la valía que un abogado puede aportar a la sociedad con sus conocimientos.

Al Dr. Rolando Macas Saritama y al Dr. Freddy Yamunaqué Vite, por la bondad y delicadez al momento de ayudarme en la elaboración de esta tesis.

El Autor

ESQUEMA DE CONTENIDOS

- I. Portada
- II. Certificación
- III. Autoría
- IV. Carta de Autorización
- V. Dedicatoria
- VI. Agradecimiento
- VII. Esquema de Contenidos

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. Abstract

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. Marco Conceptual

4.1.1. Derecho Administrativo

4.1.2. Procedimiento Administrativo

4.1.3. Procedimiento Administrativo Sancionador

4.1.4. Reconocimiento de Responsabilidad

4.1.5. Infracción Administrativa

4.1.6. Sanción Administrativa

4.1.7. Pago Voluntario

4.1.8. Reglas Jurídicas Básicas

4.1.9. Administraciones Públicas

4.1.10. Administrado

4.2. Marco Doctrinario

4.2.1. Reseña Histórica de la Potestad Administrativa Sancionadora

4.2.1.1 Ubicación Histórica y Evolución de la Potestad Administrativa Sancionadora a través del Derecho Administrativo en Ecuador.

4.2.2. Principios Procesales en materia Administrativa

4.2.3. Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador

4.2.4. Principio de Legalidad y Juridicidad en materia Administrativa Sancionadora

4.2.4.1. Principio de Legalidad

4.2.4.2. Principio de Juridicidad

4.2.5. Celeridad y Economía Procesal enfocados en la Terminación Excepcional del Procedimiento Administrativo Sancionador

4.3. Marco Jurídico

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador

4.3.2. Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional

4.3.3. Código Orgánico Administrativo

4.3.4. Código Civil

4.4. Derecho Comparado

4.4.1. Régimen de Reconocimiento Voluntario de Infracciones a las Leyes Nros. 14.878 y 24.566, Resolución N° C.5 República Argentina.

4.4.2. Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Decreto 2245/2011. República de Colombia

4.4.3. Real Decreto legislativo 6/2015, Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Reino de España

4.4.4. Reglamento Nacional de Administración de Transporte, República del Perú.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Materiales Utilizados

5.2. Métodos

5.3. Técnicas

5.4. Observación Documental

6. RESULTADOS

6.1. Resultados de las Encuestas

6.2. Resultados de las Entrevistas

6.3. Estudio de Casos

6.4. Datos Estadísticos

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de los Objetivos

7.1.1. Objetivo General

7.1.2. Objetivos Específicos

7.2. Contrastación de la Hipótesis

7.3. Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma Legal

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1. Proyecto de Reforma Legal

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

11.1. Cuestionario Encuestas y Entrevistas

11.2. Proyecto de Tesis Aprobado

ÍNDICE

1. TÍTULO

“AUSENCIA DE REGLAS BÁSICAS EN LA APLICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO GENERAN DESCONFIANZA EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA”.

2. RESUMEN

La potestad administrativa sancionadora analizada en la presente tesis bajo el título: “Ausencia de reglas jurídicas básicas en la aplicación de la figura del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario generan desconfianza en la potestad administrativa sancionadora”, evidencia mediante la revisión conceptual, jurídica y doctrinaria del presente tema, un vacío jurídico existente en el Código Orgánico Administrativo en la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, en el cual se compromete el actuar de las administraciones públicas frente a los administrados, pues no se contiene la normativa específica que establezca la manera correcta en la que se va a aplicar la presente figura, con estas consideraciones, se prevé la incorporación de un régimen normativo administrativo basado en principios de celeridad y economía procesal que dan fundamento jurídico a la existencia del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, razón por la cual se inmiscuyó el presente análisis e investigación en figuras jurídicas semejantes contenidas en normativa de Derecho comparado de países como Argentina, Colombia, España y Perú, en las cuales se encuentran establecidas un sinnúmero de reglas que deben ser recogidas por el ordenamiento jurídico ecuatoriano, de tal manera que, con su incorporación se respeten derechos constitucionales como el debido proceso, seguridad jurídica y prohibición de auto incriminación, pues los fundamentos que se contienen en la normativa administrativa ecuatoriana no son claros y permiten tanto a las administraciones públicas como a los administrados interpretar de forma errónea y extensiva el espíritu de la norma, deformándola y ocasionando que los administrados se muestren reacios al acogimiento de la figura en mención, en razón de que la normativa administrativa no les brinda la certeza ni confianza necesarias

para una correcta correlación entre estos sujetos involucrados en un Procedimiento administrativo sancionador.

Para reforzar los criterios vertidos en torno a la necesidad de tipificar las reglas jurídicas básicas que regulen tanto el actuar de las administraciones públicas como de los administrados, se previó la aplicación de entrevistas y encuestas que sirvieron de base para conocer si la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario contenía o no la normativa específica que regule su actividad sancionadora, obteniendo resultados claros, específicos y favorables a la presente investigación, permitiendo presentar un proyecto de reforma legal al Código Orgánico Administrativo y así garantizar los derechos constitucionales de los administrados cuando estos se vean inmiscuidos en un procedimiento administrativo sancionador.

2.1. Abstract

The administrative sanctioning power analyzed in this thesis under the title: "Absence of basic legal rules in the application of the figure of recognition of liability and voluntary payment generate distrust in the sanctioning administrative power", evidences through the conceptual, legal and doctrinal review of the present topic, a legal vacuum existing in the Administrative Organic Code in the figure of recognition of liability and voluntary payment, In which the actions of the public administrations are compromised with respect to the administrated parties, since there is no specific regulation that establishes the correct way in which this figure is to be applied, with these considerations, the incorporation of an administrative regulatory regime based on principles of speed and procedural economy that give

legal basis to the existence of the recognition of liability and voluntary payment is foreseen, For this reason, the present analysis and investigation was based on similar legal figures contained in comparative law regulations of countries such as Argentina, Colombia, Spain and Peru, in which there are established a number of rules that should be included in the Ecuadorian legal system, so that, with its incorporation, constitutional rights such as due process, legal certainty and prohibition of self-incrimination are respected, since the foundations contained in the Ecuadorian administrative regulations are not clear and allow both the public administrations as well as the parties involved to erroneously and extensively interpret the spirit of the regulation, distorting it and causing the parties involved to be reluctant to accept the figure in question, since the administrative regulations do not provide them with the certainty or confidence necessary for a correct correlation between these subjects involved in an administrative sanctioning procedure.

In order to reinforce the criteria expressed regarding the need to typify the basic legal rules that regulate both the actions of the public administrations and those administered, it was foreseen the application of interviews and surveys that served as a basis to know if the figure of recognition of responsibility and voluntary payment contained or not the specific regulations that regulate its sanctioning activity, The results obtained were clear, specific and favorable to the present investigation, allowing the presentation of a project of legal reform to the Administrative Organic Code and thus guaranteeing the constitutional rights of the administered when they are involved in an administrative sanctioning procedure.

3. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de titulación denominado: “Ausencia de reglas básicas en la aplicación de la figura jurídica del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario generan desconfianza en la potestad administrativa sancionadora”, esta figura jurídica, contenida en el Código Orgánico Administrativo Art. 253, determina la posibilidad de que un administrado acepte el reconocimiento de los hechos que generan una infracción y por ende una sanción administrativa, para que con ello obtenga ciertos beneficios que el ordenamiento jurídico contiene dispersos en la normativa ecuatoriana, también se permite con la aplicación de esta figura que un administrado ejecute el cumplimiento de la sanción a imponerse sin que se haya llegado a la etapa resolutive, pues así lo determina el artículo indicado en su inciso tercero, es decir, se permite cumplir la sanción sin la emisión del acto administrativo que declare la responsabilidad del supuesto infractor con lo que se vulnera derechos constitucionales como el debido proceso, seguridad jurídica y prohibición de autoincriminación.

La presente tesis se encuentra estructurada de la siguiente manera: La Revisión de Literatura que está conformada por un marco conceptual, donde se desarrollan categorías sobre: Derecho Administrativo, Procedimiento Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionador, Reconocimiento de Responsabilidad, Infracción Administrativa, Sanción Administrativa, Pago Voluntario, Reglas Jurídicas Básicas, Administraciones Públicas; y, Administrado; en el marco doctrinario se analizan teorías acerca de: Reseña Histórica de la Potestad Administrativa Sancionadora, Principios Procesales en materia Administrativa,

Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador, Principio de Legalidad y Juridicidad en materia Administrativa Sancionadora; y, Celeridad y Economía Procesal enfocados en la Terminación Excepcional del Procedimiento Administrativo Sancionador; en el marco jurídico se procedió a interpretar y analizar, normas jurídicas que dan lugar a la problemática, como son: Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Administrativo; en el Derecho Comparado, se prevé el establecimiento de semejanzas y diferencias de las normas jurídicas extranjeras como son: Régimen de Reconocimiento Voluntario de Infracciones a las Leyes Nros. 14.878 y 24.566, Resolución N° C.5 República Argentina, Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, República de Colombia, Real Decreto legislativo 6/2015, Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Reino de España; y, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, República del Perú.

Siguiendo con la estructura, se presenta el uso de Materiales y Métodos que fueron necesarios para elaborar el presente trabajo y dar el análisis que el mismo mereció, cómo técnicas se aplicaron 30 encuestas y 5 entrevistas a profesionales del Derecho, autoridades y ex autoridades administrativas, también se ejecutó la observación documental que evidenció la existencia de la problemática planteada.

Se desarrolló el análisis de Resultados, a través de las encuestas y entrevistas aplicadas, logrando obtener información clara y específica que aportó para reforzar el presente trabajo y de ello obtener las necesidades de los administrados para presentar el proyecto de reforma legal, así también se realizó el estudio de casos obtenidos de

la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, organismo que aplica procedimientos administrativos sancionadores; del mismo organismo, se obtuvo datos estadísticos de su plataforma institucional que permitieron evidenciar la cantidad de procedimientos sancionadores ejecutados en los años 2019 y 2020, donde se determina la poca aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad.

Así también, en la Discusión se verificó un objetivo general denominado: Realizar un estudio, conceptual, doctrinario, jurídico y de campo respecto de las reglas básicas en la figura jurídica de reconocimiento de la responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora y tres objetivos específicos siendo estos; primer objetivo específico: Demostrar que el Código Orgánico Administrativo carece de normativa específica sobre las reglas básicas en la figura jurídica de reconocimiento de la responsabilidad y pago voluntario; Segundo objetivo específico: Establecer la necesidad de tipificar las reglas básicas para la aplicación del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora; y, tercer objetivo específico: Justificar con base en un estudio jurídico y doctrinario la necesidad de realizar una reforma legal al Código Orgánico Administrativo. También se realizó la constatación de la hipótesis denominada: La falta de reglas básicas referentes al reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario genera confusión en los administrados e impide su correcta aplicación como figura jurídica de terminación excepcional en el procedimiento administrativo sancionador; además se realizó la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma desde un punto de vista socio jurídico dejando sentados los motivos que dieron lugar a la presente investigación.

A más de ello se presentan conclusiones que nacieron de contenidos de la tesis como, problemática, objetivos, hipótesis, derecho comparado. También se establecen Recomendaciones que van dirigidas a las instituciones públicas estatales con ello se propuso cinco recomendaciones que se espera sean recogidas por las instituciones en ellas mencionadas, de este mismo punto, se presenta el proyecto de reforma denominado, Ley Reformativa al Código Orgánico Administrativo, donde se establecen las reglas jurídicas que se han de aplicar en la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario como eje central de la presente tesis. De igual manera se presenta una amplia bibliografía, que sirvió de base conceptual, doctrinaria y jurídica para sustentar el presente trabajo finalizando la presente estructura con la incorporación de Anexos y el Índice respectivo.

De esta manera queda presentado el trabajo de investigación jurídica que se relaciona con la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario; y, la desconfianza que existe de los administrados frente a las administraciones públicas al no contenerse las reglas jurídicas básicas que regulen la aplicación e interpretación de la figura; esperando que el presente documento sirva de guía a estudiantes y profesionales del Derecho como fuente de consulta y conocimiento; quedando ante el Tribunal de Grado para su corrección y aprobación.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. Marco Conceptual

4.1.1. Derecho Administrativo

Rafael Martínez menciona que “La ciencia del derecho administrativo es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos” (Martínez, 2011, p. 2). Si al análisis de los cuerpos normativos que estructuran el poder ejecutivo se puede decir que el Derecho Administrativo es un conjunto de normas jurídicas que contienen los lineamientos básicos para aquellas funciones del Estado que disponen de materia administrativa, es decir es el derecho que regula las relaciones jurídicas entre el Estado y las administraciones públicas, por ello propende al interés colectivo y no al particular, es en esta rama del derecho donde se ven involucradas las actuaciones públicas desarrolladas por los llamados servidores públicos y por ende los servicios que estos prestan en una entidad u órgano específico.

De tal manera Manuel Fraga en su obra denominada Derecho Administrativo, establece que es “rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa” (Fraga, 2000, p. 13). Cuando a Función Administrativa se refiere, se fija directamente en la Función Ejecutiva pero en la realidad contemporánea y por la evolución de las sociedades, se ha embestido de esta función a todas las instituciones del Estado y no solo a las de la Función Ejecutiva, por tal razón se ha establecido que no hay función del Estado que no tenga en su

estructura potestad administrativa, tomando en cuenta este pensamiento es claro que todas las funciones del Estado realizan Función Administrativa en vista de que órganos públicos como la Asamblea Nacional en su estructura interior llevan a cabo Función Administrativa cuando de juicios políticos se habla o la Función Judicial en los casos prácticos de contratación de personal, todos estos actos se realizan a través de la emisión de actos administrativos, es por ello que no existe función pura que no lleve consigo potestades administrativas.

Enrique Sayagués ha determinado que el Derecho Administrativo es “La parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y ejercicio de la función administrativa” Sayagués, 1953, p. 51). Esto deviene de las prerrogativas que el Estado cede a los diferentes poderes estatales para que los mismos concentren la relevancia normativa en cada sector, el presente caso, se refiere al Derecho Administrativo como el conjunto de normativa que está destinado a la regulación no solo de la estructura y funcionamiento de la administración sino también como un medio para que la población en general adecue sus necesidades devenidas de la realidad y las ampare en derecho, es decir, para que todo lo que gira alrededor de la potestad administrativa se encuentre debidamente constreñido en la legislación.

Reforzando los aportes doctrinarios revisados, se ha provisto de incorporar un criterio más que ha de servir para determinar el sentido correcto de lo que es el Derecho Administrativo y para ello se cita al tratadista Jorge Zavala Egas quien aporta lo siguiente:

Derecho Administrativo es el conjunto normativo que contiene como objeto a los sujetos-poderes como seres, como organización, así como la actividad, esto es, los actos y contratos administrativos para la gestión de prestaciones normativas, también sus medios exorbitantes con respecto al derecho privado, necesarios para la concreción de la potestad administrativa, su finalidad de satisfacer el interés general, además, de prestar el servicio público, sumándole la obediencia de los particulares, si actúa con sometimiento al ordenamiento jurídico positivo, a los principios generales del derecho y con eficiencia, esto es, con legitimación. (Zavala, 2005, p. 45).

Siguiendo la línea doctrinaria del tratadista, es claro determinar que el Derecho Administrativo en primer lugar es una parte esencial de todo Estado, ya que cada función estatal lleva consigo Función Administrativa, en estos tiempos contemporáneos ya no se puede manifestar que solo una función lleva consigo potestades administrativas porque no se ajustaría a la realidad del Ecuador; en segundo lugar el Derecho Administrativo tiene su importancia, ya que nació para limitar el poder del mismo Estado, tomando en cuenta que el mismo por ser tal, se encuentra en un plano de superioridad por lo que no reglar las atribuciones y competencias de cada órgano administrativo ocasionaría la vejación de derechos de los administrados y por ende se devendría un impacto completo en la estructura que un Estado debe mantener para funcionar correctamente.

Se debe recordar que la Función Administrativa tiene como finalidad la prestación de servicios públicos, estos son cubiertos con los impuestos que cada ciudadano eroga hacia las arcas fiscales, sirven para mantener todo el aparataje

estatal que rodea la esfera interna y por tal razón sin la existencia de un Derecho Administrativo como el que se posee actualmente desencadenaría la rebelión de los administrados al entender que no existe una limitación que recaiga sobre la Función Administrativa.

4.1.2. Procedimiento Administrativo

Jaime Rodríguez y Miguel Sendín entienden como Procedimiento Administrativo, “a la serie ordenada de actos que sirve de cauce formal a la actividad administrativa” (Rodríguez y Sendín, 2009, p. 147). Refiriéndose a cauce formal debe entenderse que es el lugar donde discurren todas las situaciones administrativas, ya sean, solicitudes, reclamos, resoluciones y lo que lleva consigo implícitamente la materia administrativa, pero, cuál es la razón para darle tal sentido, se puede analizar sin más rodeos que la actividad administrativa del Estado presupone las exigencias tramitológicas en las diferentes instituciones públicas, en tal sentido es que se habla de simplicidad administrativa, ya que al interactuar el administrado con las administraciones públicas tiene a desconocer ciertas situaciones de cada entidad u órgano y es por ello que es necesario que en cada una de estas instituciones se lleve a cabo un procedimiento ordenado que permita identificar etapas, para que de esta forma el administrado tenga pleno conocimiento de lo que necesita y se ventila dentro de cada administración pública.

Hugo Calderón determina que el procedimiento administrativo “Está constituido por una serie de etapas que sigue la administración, para decidir y resolver las peticiones o reclamaciones o impugnaciones que formulan los particulares” (Calderón, 2001, p. 67). Al igual que la apreciación anterior, el presente

autor también ha determinado al procedimiento administrativo como una serie de etapas y es así que si se revisa el Código Orgánico Administrativo como normativa general aplicable a todas las administraciones públicas cuando estas carezcan de normativa específica, se encuentran las distintas etapas que conlleva por ejemplo un Procedimiento Coactivo o el mismo Procedimiento Sancionador, es así que no se debe alejar de la presente definición donde no solo se puede referir a peticiones, reclamaciones o impugnaciones, porque el Código Administrativo en este caso contiene un sinnúmero de situaciones jurídicas que son beneficiosas tanto para el administrado como para las administraciones públicas, pues este es el fin de la normativa administrativa, regular las relaciones entre estos dos sujetos acorde a los principios constitucionales y normativos, pero generalmente no se puede hablar de una imparcialidad total en cuanto a materia administrativa, pues las administraciones públicas se encuentran embestidas de prerrogativas que les permiten acusar y castigar a la vez lo cual en cierto punto se vuelve parcializado y es por ello que, clarificando la normativa y eliminando la dispersión jurídica se puede contener esta desventaja para el administrado.

José Roberto Dromi siguiendo esta línea doctrinaria ha establecido que el Procedimiento Administrativo es “un instrumento de gobierno y control. Cumple una noble función republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad, la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas” (Dromi, 1986, p. 329). Al enfocar el procedimiento administrativo como un instrumento de control y gobierno se entiende que el mismo está destinado a hacer efectiva a la Función Administrativa, se refiere a gobierno, en la medida en la que opera un Estado, es decir, refiere a la desconcentración de potestades a diferentes

entidades de gobierno que ejecutan Función Administrativa la cual permite el correcto funcionamiento de las administraciones públicas; el control por otra parte no debe ser entendido como la intromisión del Estado en la vida de los administrados, sino que sirve como un instrumento que ha de ejecutar la mencionada potestad administrativa para conceder derechos o imponer obligaciones a través de las declaraciones de voluntad unilateral conocidas como actos administrativos, el mismo procedimiento administrativo como se lo conoce puede iniciar por derecho de petición es decir de parte interesada o de oficio por la administración pública, el procedimiento administrativo debe ser entendido como un conjunto de acciones tendientes a la ejecución de la Función Administrativa mismo que está determinado en la ley.

Así mismo, Ana Cadena Barreto, ha realizado un análisis y ha conceptualizado al procedimiento administrativo como:

El conjunto de principios y formas que encauzan la preparación, expedición, notificación, ejecución y revisión de los actos administrativos por parte de la Administración y ordena la participación de los particulares en la etapa de formulación del acto como la posterior por la vía del recurso. (Cadena, 1988, p. 48).

Es decir, un procedimiento administrativo a más de configurarse en una garantía para el administrado, es un observador de la legalidad para la emisión de un acto administrativo que puede generar derechos u obligaciones, es por tal razón que este procedimiento contiene regulaciones que le sirven a la misma administración para conocer la manera correcta o la forma en derecho por la cual debe regirse para

la tramitación o expedición de un acto administrativo; por otra parte y no menos importante, los administrados también pueden ser beneficiados al conocer la realidad de un procedimiento administrativo y lo que este lleva inmerso en su estructura normativa, por todas estas consideraciones es que en cada legislación debe tener en cuenta evitar la dispersión jurídica, ya que la misma genera una desorientación en los administrados quienes encuentran en una norma ventajas y al revisar otra desventajas, de ahí que generalmente se asocia a la dispersión jurídica con la falta de seguridad jurídica y la desconfianza en las administraciones públicas.

4.1.3. Procedimiento Administrativo Sancionador

El Procedimiento Administrativo Sancionador, nace a criterio de varios autores del Ius Puniendi del Estado y para comprender a lo que este refiere se debe guiar con los criterios de los siguientes tratadistas:

Gastón Velásquez menciona que el Procedimiento Sancionador es “el que rige para la investigación y el establecimiento de una pena a un infractor o libera de culpa al presunto responsable” (Velásquez, 2008 p. 113). Apreciando el concepto que el tratadista refiere es claro que un procedimiento sancionador tiene inmersas características constitucionales pues menciona castigos y absoluciones en este caso administrativas pero que llevan impregnadas principios como el de presunción de inocencia y las garantías básicas, de ser merecedores de una sanción, siempre y cuando exista una resolución o sentencia en firme que determine lo contrario, en este sentido, el procedimiento administrativo sancionador entra en operatividad cuando a criterio de la administración pública, el administrado se ha involucrado en el desacato al ordenamiento jurídico normativo, de tal manera que ésta, con un acto de

inicio de iguales características administrativas activa la potestad sancionadora que se ha encargado a estas administraciones, con la finalidad de que sancione administrativamente a quien ha vulnerado la norma, como ya se lo ha estudiado, el procedimiento administrativo tiene que constituir una garantía para el administrado, ello se determina en la aplicación proporcional de sanciones basadas en la legalidad de la misma y que lleve consigo una plena satisfacción para el resarcimiento de lo vulnerado.

De igual manera Humberto Gosálbez ha establecido doctrinariamente que el Procedimiento Sancionador “es el procedimiento que ha de tramitar la administración pública cuando pretenda imponer una sanción administrativa, es decir cuando ejerza la llamada Potestad Sancionadora” (Gosálbez, 2013, p. 13). La pertenencia que el Estado ha hecho de la potestad administrativa sancionadora requiere un estudio generalizado de todas sus aplicaciones, la necesidad de clarificar la aplicabilidad de cada etapa del procedimiento sancionador no solo beneficia al administrado sino que sirve de base fundamental para que el mismo Estado procese los recursos necesarios a este fin, de tal manera que se evidencie la celeridad y economía procesal administrativa, estos principios son extremadamente necesarios y de vital importancia, la necesidad de establecer estos principios en materia sancionadora no tiene inmerso la vulneración de derechos por no darse el trámite total a una infracción, es por ello que varias legislaciones internacionales en materia administrativa sancionadora poseen regímenes especiales que permitan aplicar procedimientos sancionadores abreviados o simplificados, con los cuales se pretende que el Estado no destine todos sus recursos en un caso determinado, pues como se lo conoce, la materia administrativa propende al interés general y no al particular, cabe

en este punto determinar que la erogación excesiva de recursos por parte del Estado en un procedimiento administrativo sancionador es amplia, por lo cual, el establecimiento de regímenes de solución rápidos de infracciones es conducente refiriéndose a tal fin, pero ello no debe tomarse por parte de los administrados y las administraciones como un sinónimo de vulneración de derechos y garantías procesales.

Prosiguiendo con el estudio de la Potestad Sancionadora, Yeinni Ceferino establece que:

El Procedimiento Administrativo Sancionador “es el mecanismo mediante el cual el Estado ejerce el poder punitivo que la constitución y la ley le otorgan para que imponga a los administrados una sanción proporcional a la acción u omisión de los deberes y/u obligaciones legales a las cuales están sometidos, según el sector en el que actúen. (Ceferino, 2018, <https://n9.cl/kpg0t>)

La potestad administrativa sancionadora nace del Derecho Sancionador conocido como el Ius Puniendi, el mismo ha sido otorgado o cedido a las administraciones públicas con el fin de que se verifique el cumplimiento de norma expresa por parte de los administrados para que sus conductas no vayan en contra del ordenamiento jurídico vigente y se respeten los derechos de la colectividad, parte esencial de las administraciones públicas, el procedimiento administrativo sancionador se activa siempre y cuando la conducta antijurídica se haya cumplido y así mismo cuando esta se pueda imputar en contra de un sujeto con la capacidad de ser culpable de la misma, este procedimiento sancionador generalmente consta de dos partes principales y así se lo conoce en la mayor parte de legislaciones

internacionales, tiene una instancia instructora en la cual se empiezan las investigaciones por parte de la administración para conocer si existe o no la necesidad de iniciar un procedimiento sancionador con la verificación de la trasgresión de la norma, acto que se realiza con la respectiva notificación al infractor, la otra parte esencial es la fase resolutive, en la cual se determina si se absuelve o de pleno derecho se sanciona, pero esta fase resolutive tiene dentro la tramitación de cualquier procedimiento que pretenda imponer una sanción no solo administrativa; en todo procedimiento se enmarca el derecho a la defensa donde el administrado por mandato constitucional debe ejercer su derecho de contradicción y ampararse en los medios que le permitan salvar su responsabilidad administrativa.

José Suay ha determinado que “la potestad sancionadora de la administración no es una potestad administrativa más, sino que forma parte de la potestad punitiva del Estado” (Suay, 1993, p. 220). La potestad administrativa sancionadora funciona por la existencia y el reconocimiento que al pasar los siglos se le otorgado a la potestad punitiva que contiene un Estado; hay que entender que la misma no debe ser simplemente represora o retributiva, sino que debe ser considerada como un mecanismo que sirva de prevención, lastimosamente esta prevención es mal entendida por los administrados y generalmente por el mismo desconocimiento de la norma, es que se pretende esbozar la extralimitación del Estado, cuando la realidad es otra, el Ius Puniendi es necesario para la coexistencia social, promueve la correlación de las administraciones y administrados en un plano un poco desigual, pero necesario para conocer y dejar sentado las reglas jurídicas que no deben ser quebrantadas ni por una y ni por otra parte, ya que de producirse, se activará el

procedimiento sancionador en aras de reparar la actuación antijurídica que se ha ejecutado.

4.1.4. Infracción Administrativa

Eduardo Cordero establece que la infracción administrativa es: “un acto desfavorable que afecta la esfera jurídica de un particular con una finalidad represora frente a una infracción o conducta ilícita” (Cordero, 2013, p. 7). La infracción administrativa está regulada normativamente porque la conducta de los administrados no siempre se apega al ordenamiento jurídico y es necesario establecer mediante ley, las conductas que serán merecedoras de una sanción y que deben ser entendidas como administrativas, ya que no es lo mismo una sanción penal que una sanción administrativa.

Este tipo de infracciones cuidan abiertamente el interés social y no buscan privilegiar un interés particular, ya que ese no es el fin de lo administrativo, las infracciones no solo son represoras, ya que cuando una es incoada y sancionada en un administrado también genera conciencia social y permite prevenir la continuidad de su cometimiento en otros administrados por la misma razón de que se sanciona a quien quebranta la normativa.

José Caballero determina que la infracción administrativa es aquella que “se puede atribuir o imputar a determinada persona que tenga capacidad de culpabilidad” (Caballero, 2007, p. 27). La capacidad de culpabilidad es una categoría interesante, ya que se impone en la misma determinada para el Derecho penal, la culpabilidad como elemento de responsabilidad es indispensable para poder imputar una

infracción y una sanción administrativa, ya que no se podría imputar a quien no esté consciente de sus conductas como el caso de un interdicto, ya que por su misma condición ni siquiera entendería lo que se le está imputando y tampoco tendría la realidad en sus manos, se considera acertado el comentario del tratadista y se resguarda el mismo en un plano de legalidad y seguridad jurídica.

Ángel Ballesteros determina que para que se configure la infracción administrativa “es necesario que aquellas sean imputables a un sujeto y que este haya actuado dolosa o culpablemente” (Ballesteros, 2006, p. 537). Continuando con el criterio del tratadista anterior, es necesario determinar si un sujeto actuó con dolo o culpa y por tal razón merece una sanción administrativa; un administrado actúa con dolo cuando a pesar de conocer que su conducta se contrapone al ordenamiento jurídico igual la ejecuta, a sabiendas de que puede ser merecedor de una sanción, y por otra parte un administrado actúa con culpa cuando ejecuta la trasgresión de la norma, si la intención de causar daño o por desconocimiento de que su conducta no es correcta, en las dos existe una sanción administrativa pero se considera pertinente hacer esta distinción en razón de que a pesar que en las dos se trasgrede la norma, es la voluntad de ejecutar o no lo que demuestra las diferencias sociales en las cuales se encuentra inmersa la ciudadanía y que deben seguir siendo evaluadas y analizadas.

Silvia Moreno, en su estudio “valores para la democracia”, determina la manera más acertada y entendible de lo que es una infracción administrativa, de manera que pueda ser entendida por un particular estableciendo que las mismas:

Pueden surgir cuando realizamos o dejamos de realizar alguna acción que altera o impide la paz, el orden o la armonía social. Cada Estado de la

República, tiene sus leyes, reglamentos y bandos municipales que establecen y sancionan diferentes infracciones administrativas. Estos procuran mantener y asegurar el orden y la paz social. (Moreno, 2001, p. 8).

Es decir, una infracción administrativa de manera sectorial, puede depender de la contextualización de una municipalidad y como estos entiendan cada tipo de conducta social, como se lo ha manifestado, las mismas puede nacer por acción, es decir, ejecutando la conducta que la normativa establece que no debe ser cometida, o por omisión cuando por inactividad se permite que tal conducta sometida a sanción sea efectuada, las sanciones administrativas pueden ser establecidas por ejemplo en el caso de que un administrado construya sin permiso de construcción, el fundamento aquí se centraría en que la entidad municipal debe emitir este permiso con las debidas garantías y requisitos formales que aseguren el desenvolvimiento normal de dicha actividad, el motivo puede ser analizado en vista de que quien va a construir posee la adecuación del lugar donde lo va a hacer y de la manera en como lo va a hacer, esto es, sin afectar a los colindantes o afectar a la colectividad en general.

4.1.5. Sanción Administrativa

Para comprender las sanciones administrativas y su diferenciación con cualquier otra, Jorge Bermúdez ha determinado que:

Solo son sanciones administrativas aquellas retribuciones negativas previstas como tales en el ordenamiento jurídico como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa. Cualquier otro perjuicio o situación desfavorable impuesta a un administrado que no venga atribuido como

consecuencia de la comisión de una conducta tipificada como infracción administrativa no será sanción en sentido estricto. (Bermúdez, 1998, p. 324).

Las sanciones administrativas se diferencian por ejemplo de una penal ya que las primeras llevan generalmente una multa pecuniaria para el administrado, mientras que la sanción penal en cambio suele imponer privación de libertad y reparación integral, considerando aquello, es que una sanción administrativa es meramente retributiva aunque también debe ser considerada como preventiva, las sanciones administrativas tienen su característica enmarcada en la mera vulneración de norma jurídica expresa, es decir, la misma no se activará cuando por ejemplo se lastime a una persona o cuando se incumpla un contrato, la calidad de lo administrativo es netamente apegado a la norma y sirve para regular la integración social de una nación.

A más de ello una sanción administrativa en un plano normal resulta muy pacífica si se la compara con otra de tipo penal, la misma sanción administrativa puede extinguirse tan sencillamente como lo es con el cese de la conducta que la produjo o con el pago o cumplimiento de la sanción impuesta, a más de ello, son sanciones que por su misma estructura no generan un perjuicio en el honor y buen nombre del infractor administrativo, ni tampoco se configura la categoría de reincidencia lo cual es beneficioso al momento de obtener exenciones por pronto pago.

De igual manera María Ramírez analizando la doctrina establece que la sanción administrativa “es una de las instituciones más relevantes del derecho administrativo sancionador. Es la herramienta con que cuenta la Administración para

sancionar a los administrados en tanto su conducta se encuentre descrita en una infracción administrativa” (Ramírez, 2007, p. 272-292). Analizando este criterio y con respecto a lo leído se puede determinar que muchos doctrinarios hablan simplemente de la sanción como un medio retributivo que se encauza a quien ha trasgredido la normativa expresa y que la ley administrativa lo reconozca como una infracción administrativa, si se lo analiza superficialmente se puede manifestar que evidentemente, es un medio retributivo pero se debe tomar en cuenta que la sanción se fundamenta en el Ius Puniendi del Estado entonces se la puede asemejar hasta cierto punto con una sanción penal, es así que algunos tratadistas penales han fijado en sus criterios la necesidad de no solo entender a la sanción como un medio retributivo o represivo, sino que también debe ser conocido como un medio de prevención, si se centra únicamente en el hecho de que a cada infracción le corresponde una sanción proporcional administrativa es correcto establecerle un carácter represivo pero se considera que hacerlo de tal manera no solo afecta la noción que se debe tener de un Estado legalmente constituido; se debe recordar que, las Constituciones como la ecuatoriana determinan la necesidad de establecer normativa que aporte al ejercicio de los derechos de sus ciudadanos, y destina de igual manera la obligación de establecer políticas públicas que sirvan de orientación a la conducta de la sociedad.

García de Enterría y Tomás Fernández de igual manera, preocupados por darle la connotación correcta a las sanciones administrativas y de precisar su diferencia con otras han determinado que la sanción administrativa es: “un mal inflingido por la administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal” (Enterría & Fernández, 2004, p. 163). Cuando se habla de una conducta ilegal

se debe entender que se trata de lo antijurídico, es decir a lo que legalmente se encuentra estipulado en una normativa y que no ha de ser quebrantado, de tal manera que la determinación de una sanción administrativa como ya se lo ha manifestado se configura y sanciona cuando un administrado vulnera el ordenamiento jurídico de manera que pueda ser verificado por la administración pública, en tal razón se iniciará y se agotará el respectivo procedimiento sancionador para demostrar mediante actos legales que una conducta debe ser reprimida con la sanción correspondiente; el poder del que están investidas las autoridades administrativas para imponer una sanción está enmarcado en las prerrogativas atribuidas a estos de tal manera que su actuación está reglada por normativa expresa y no implica que la imposición de una sanción merece un criterio político sino legal.

Roberto Dromi determina y define a las sanciones administrativas como “la consecuencia dañosa que impone la administración a los infractores del orden jurídico administrativo” (Dromi, 1998, p. 299). Se debe entender entonces que la sanción administrativa procura mantener el bien común o restaurar el mismo a través de la sanción, como ya se lo ha manifestado anteriormente, las sanciones administrativas generalmente se componen de una multa o en su caso de disculpas públicas ejercidas por el infractor frente a la sociedad; se la entiende como dañosa para el infractor en la medida en que este deba erogar recursos económicos para resarcir su conducta, así y de esta manera se la considera únicamente dañosa para el patrimonio del infractor, no debe intentarse manifestar que es dañosa porque menoscaba los derechos de los administrados, recordando que la misma solo será impuesta cuando a criterio de la administración pública y luego de agotar un

procedimiento administrativo sancionador se demuestre que tal administrado merece ser sancionado.

4.1.6. Reconocimiento de Responsabilidad

El reconocimiento de responsabilidad en primer lugar debe ser entendido como una figura jurídica válida que permite a la administración pública terminar anticipadamente un procedimiento sancionador sin llegar a instancia resolutive, para entender de manera correcta lo que refiere el reconocimiento de responsabilidad se analizan los siguientes aportes doctrinarios.

Ann Marriner determina que la responsabilidad “implica el reconocimiento del error, pedir disculpas, reparar el daño, descubrir las causas del error y corregir el proceso o el sistema” (Marriner, 2009, p. 484). Tomando este criterio altamente acertado se referirá a las circunstancias que configuran la responsabilidad y dándole un sentido administrativo, se detalla lo siguiente:

- a) Reconocer responsabilidad determina la aceptación de lo incoado.
- b) Representa la postura expresa de someterse a una figura que excepcionalmente da por terminado el Procedimiento Sancionador.
- c) Se reconoce la aplicación de principios como los son celeridad y economía procesal administrativa, sin contraponerse a las garantías del debido proceso.

Con estas tres determinaciones, es que se debe proceder para la aplicabilidad de ésta figura jurídica, ya que como se lo ha manifestado la misma ha de presentar con exactitud la infracción motivo del procedimiento sancionador, así mismo

permitirá identificar las falencias del sistema jurídico y su completa difusión a los administrados que en muchos casos se da por desconocimiento de la misma, por ello el presente criterio no se acoge directamente a que la ley se presume conocida por todos y es por esto que es menester recoger las reglas básicas en un solo cuerpo normativo.

La Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamientos de la República del Perú establece que el reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado “debe efectuarse de forma escrita, precisa, concisa, clara, expresa e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo” (SUNASS, <https://n9.cl/4j042>). Lo expreso no solo aporta seguridad, sino que destina el entendimiento del consentimiento que un administrado ha de ceder ante la incoación de una infracción de carácter administrativo, el reconocimiento de responsabilidad como se lo ha venido desarrollando no debe jamás ser entendido como un motivo para vejar los derechos de los administrados, al contrario, debe ser provisto como una salida que repare el daño causado a través del reconocimiento voluntario, actos como aquellos son los que promueven el apego al ordenamiento jurídico, ya que lo que en un Estado legalmente constituido se debe pretender es la coexistencia social, sin alterar o dañar el interés público, la misma característica de reconocimiento expreso genera derechos u obligaciones en un administrado y de igual manera, una administración pública obtiene derechos u obligaciones de este reconocimiento de responsabilidad al evitarse la tramitación completa de un procedimiento que genera gastos importantes al erario público.

Siguiendo la misma línea conceptual, Francisco Álvarez y otros han determinado que el reconocimiento de responsabilidad “se produce en cualquier momento anterior a la resolución, resolviéndose con imposición de la sanción facilitando el medio de pago” (Álvarez, 2017, p. 21). Qué es lo que causa que la administración pública pueda ofrecer el reconocimiento de responsabilidad a un administrado como manera excepcional de terminación de un procedimiento administrativo, la contestación debe ser analizada desde un punto legal, pues, cada legislación contiene mandatos, diferentes que deben ser ajustados mediante la correcta interpretación de la norma; la legalidad de esta figura se centra en la correspondencia de una cultura socialmente adecuada, en el sentido de que, los administrados a pesar de cometer faltas a la norma están conscientes de ello y algunos más que otros han desarrollado o entendido la diferencia entre lo ético y lo moral, que parecen ser iguales pero que no lo son, es decir, un administrado que con su conducta ha transgredido una norma jurídica que lleve consigo la imposición de una sanción administrativa estará en su conciencia social, anteponer un interés general frente a uno particular, y, es por esta razón que el legislador confiando en su conocimiento sobre la sociedad se ha visto en la obligación de afianzar sus criterios mediante una figura jurídica que permita evidenciar la conducta humana o de plano la rechace; se debe recordar que el Derecho al igual que los seres humanos, evoluciona y es por ello que el derecho se ha creado, para regular la conducta humana.

Tomás Cano analizando la figura jurídica de Reconocimiento de Responsabilidad y Pago Voluntario ha determinado que:

El reconocimiento de responsabilidad y el pago voluntario hacen innecesaria la tramitación del expediente si se realiza al comienzo del procedimiento o su continuación si se realiza con posterioridad. Ambos liberan así a la administración de la carga, a la que está sometida en virtud del derecho fundamental a la inocencia, de demostrar los hechos, su antijuridicidad y la culpabilidad del sujeto responsable de la infracción. (Cano, 2016, p. 62).

Esto significa que el reconocimiento de responsabilidad y el pago voluntario generan una terminación anticipada del procedimiento administrativo sancionador y evitan la tramitación de un procedimiento de cobro respectivamente, es así que esta figura debe ser analizada de forma sucinta para darle la legalidad necesaria ya que se ha establecido a criterio de varios autores que se contrapone con algunas garantías del debido proceso, como lo es a la prohibición de autoincriminación, la presunción de inocencia; el análisis que se pretende en el presente acápite, debe determinar la realidad y la necesidad de la aplicabilidad de esta figura jurídica como un método pasivo que debe ser permitido en las legislaciones administrativas con criterios altamente formados para que no se pretenda desvirtuar su validez en el mundo jurídico, cuando se refiere a la prohibición de autoincriminación ciertos tratadistas manifiestan que lo entienden dirigido a la esfera del derecho penal pero aquí cabe hacer la siguiente aclaración. Habiendo establecido en varios puntos anteriores, se ha determinado que el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal tienen su base jurídica en la potestad punitiva del Estado y por tal razón es que se permiten las sanciones administrativas aunque en su contexto son totalmente diferentes a las sanciones penales pero que, como se lo ha mencionado, tienen su fundamento en esa potestad sancionadora del Estado, en tal razón queda descartado que solo el Derecho

Penal puede sancionar, ahora, siguiendo la línea de la prohibición de autoincriminación, se debe tomar en cuenta que el administrado niega su propio derecho de manera voluntaria al someterse a esta figura, es decir, la administración pública no obliga a que el administrado acepte su responsabilidad sino que le ofrece una salida pacífica y baja en costas procesales, lo que se convierte en un beneficio para las dos partes.

De igual manera se manifiesta vulneración al derecho a la defensa porque no se da la tramitación total del procedimiento en su totalidad pero se tiene que dejar sentado que esta es la característica esencial de esta figura, la misma que se ampara en principios de celeridad y economía procesal, es decir y como se lo ha manifestado anteriormente, la tramitación no se da por completo en virtud de la voluntad que tienen ambas partes para arribar a un acuerdo por así llamarlo de tipo conciliatorio y excepcional, el uno por un lado acepta su responsabilidad y por tal razón el procedimiento fenece, la otra parte en cambio, acepta la verdad formal que deviene de este reconocimiento, impone la sanción correspondiente y la debe elevar a resolución mediante acto administrativo.

4.1.7. Pago Voluntario

La Agencia de Seguridad Vial argentina establece en qué consiste un pago voluntario, determinando que: “Se considera pago voluntario al momento en el cual la persona decide efectuar el pago del acta sin que esta haya llegado a instancia resolutive” (ASVA, <https://n9.cl/fusmo>). Sin lugar a dudas deja claro que un pago voluntario debe estar acompañado de un reconocimiento expreso de responsabilidad administrativa porque se considera que realizar un pago solo porque sí y sin un

justificativo válido no es procedente, es decir, una administración pública jamás debe receptor un pago que no esté motivado legalmente ya que el cobro debe estar amparado en un documento que acredite de forma veraz la razón por la cual un administrado decide cancelar, por todo lo expuesto se colige que tal desplazamiento patrimonial se debe dar mediante la imposición de la sanción, más allá de ello, el hecho de someterse a un pago voluntario debe estar precedido de todas las garantías reconocidas en la normativa vigente, no solo establecerlo como un artículo sin más consideraciones que guíen su correcta aplicación en la realidad jurídica.

Alejandro Huergo establece que el pago voluntario “no solo facilita a la administración el cobro de la sanción, sino que tiene como finalidad igualmente importante la de hacer innecesaria la tramitación del procedimiento casi en su totalidad”. (Huergo, 1998, p.424). Efectivamente hablando de tramitación de procedimientos administrativos se establece la concurrencia de recursos a cada caso en particular y por tal razón se crean mecanismos legalmente válidos que permitan la simplificación de procedimientos en este caso administrativos de cobro de multas por infracciones administrativas, refiriéndose a tal apreciación, es claro y notable que un pago voluntario se traduce en celeridad y economía procesal, por lo cual no está demás incorporar en la normativa administrativa ecuatoriana las garantías básicas y reglas indispensables que han de ser observadas por los administrados en aras de conocer la realidad jurídica ante el sometimiento de la figura jurídica del pago voluntario antes de obtener resolución en firme, que, a criterio y existencia de diferente legislación internacional deviene en el pago total sin rebaja de la multa a imponerse en caso de que se sustancie la totalidad del procedimiento administrativo sancionador.

José Rodríguez se ha provisto de la necesidad de establecer la concepción correcta de lo que es un pago voluntario y en la misma ha determinado lo siguiente:

La regulación del pago voluntario de la multa en cuantía reducida supone una excepción evidente al principio de legalidad. La Administración renuncia a investigar la verdad material de los hechos y acepta la verdad formal derivada de que sobre la imputación provisional de responsabilidad que supone la denuncia haya recaído el consentimiento del denunciado. (Rodríguez, 2009, p. 153-180).

Es decir el pago voluntario rompe completamente la legalidad de un procedimiento pero esto no debe ser entendido como un mal para la administración en la razón de que generalmente una sanción pecuniaria o el pago de valores adeudados a la administración pública no siempre es cubierto de manera voluntaria lo que ocasiona la activación de procesos de cobro como el coactivo que generalmente cuesta más en ciertas ocasiones que el mismo valor a recaudarse y es por estas consideraciones que se permite el pago voluntario con ciertas exenciones, porque la administración pública sabe que es mejor recaudar una parte de lo adeudado a no recaudar nada y así mismo beneficia a los administrados de inmiscuirse en procedimientos perturbadores que acarrear consecuencias jurídicas mayores.

En este sentido la administración pública como lo manifiesta el tratadista, renuncia a investigar la verdad material, es decir, no se inmiscuye en realizar las averiguaciones que dieron como resultado el procedimiento sancionador, sino que acepta el reconocimiento de la responsabilidad por parte del administrado a través de

un pago voluntario que genera los mismos efectos jurídicos de cosa juzgada y que da realce a principios como el de oportunidad, celeridad y economía procesal.

El pago voluntario de una infracción en este caso administrativa es una figura jurídica que demanda de la voluntad propia de cada administrado y de la confianza que el mismo tenga con la administración pública para someterse a ella. La Comisión de las Comunidades Europeas (2001) plantea que, mediante el pago voluntario de una cantidad requerida por la Administración Pública este obtendrá el beneficio de que su cobro no se realizará mediante la tramitación de un juicio, lo que se entiende y se expresa como beneficioso para ambas partes en razón de la falta de tramitación del procedimiento de cobro, como lo han señalado varios doctrinarios el pago voluntario debe ser concebido y afianzado en un sistema que genere confianza en los administrados quienes sientan la seguridad de que sus recursos no van a ser destinados a fines diferentes a los del bien común, por tal razón es necesario que se fomente la transparencia en las administraciones públicas que permitan determinar el destino real de los fondos públicos, es decir, que los conviertan en objetos visibles para la sociedad, de tal manera se logrará crear una conciencia con respecto a las obligaciones adeudadas por los administrados. (Comisión de Comunidades Europeas, 2001, p. 48).

4.1.8. Reglas Jurídicas Básicas

Eros Grau determina haciendo un breve análisis manifiesta que las reglas jurídicas “son aplicables por completo o son inaplicables absolutamente. Se trata de todo o nada” (Grau, 2007, p. 153). Delimitando el concepto de lo que es una regla jurídica es notable que son lineamientos jurídicos que son utilizados por todo un

Estado, refiere a que son aplicables por completo o son inaplicables absolutamente en el sentido que las mismas son generales y aplican para todo un conjunto de individuos y entidades pues de esa manera se presupone el correcto funcionamiento de un Estado legalmente constituido, las mismas aportan limitaciones y guías para que nadie pretenda desviarse de las normas y la legalidad de la que están revestidas.

Martín Laclau en su artículo científico denominado “Interpretación del Derecho e Intuición en el Pensamiento de Savigny” recoge el criterio de este al referirse a que:

Las reglas jurídicas expuestas por las distintas fuentes del derecho han de ser asimiladas por el intérprete y esta asimilación es susceptible de cumplirse de modos diversos. Así, destaca que, en el caso del jurista, éste se sirve de ellas para recomponer la ciencia del derecho en forma innovadora; el juez las utiliza para dictar sus sentencias; el ciudadano se sirve de ellas para reglar sus comportamientos sociales. (Laclau, 2011, p. 10).

La referencia demuestra que la aplicabilidad de una regla jurídica es general y no debe ser especial en el mundo jurídico, se habla de que cada interprete las asimila de manera diferente dependiendo de su función o su ocupación pero jamás se debe desviar que las reglas regulan el actuar de un determinado administrado u órgano, pues este es el fin de las mismas, mantener una corriente reciproca de condiciones no solo implica ceder derechos o la típica frase tu derecho termina donde empieza el de otro, sino que debe ser adecuada a la realidad conductual de la población, en tal razón, es que se establece el espíritu de una regla o de una norma jurídica con el fin de que nadie pretenda interpretarla a su beneficio,

pues de ser el caso, no solo se estaría violentando la legalidad de las mismas, sino que se atentaría contra la estructura del Estado.

Se deja sentado que las reglas básicas son una limitante tanto para el administrado como para la administración pública, pero que ello en ningún sentido se debe entender como sacrificio de derechos ni vulneración de los mismos, pues para poder compaginar en un Estado, se necesita guías normativas convertidas en reglas que fijen lo que bien se puede o no hacer.

Manuel Ossorio determina que las reglas jurídicas “son también entendidas como equivalentes a las normas del Derecho positivo, o bien a las formulaciones normativas que la ciencia jurídica elabora a partir de las distintas fuentes del Derecho positivo” (Ossorio, 2006, p. 827). Las reglas jurídicas deben ser entendidas como el mismo Derecho positivo porque generan los mismos efectos jurídicos en un mundo jurídico, es decir, las reglas jurídicas sirven de guía y no deben ser vulneradas, ya que de ello depende la correcta relación social, tanto entre sujetos como con las administraciones, el choque que generalmente se encuentra entre estos dos sujetos, administración y administrado no puede enfocarse en lo que no está tipificado, ya que ello afectaría directamente a la seguridad jurídica de una nación y generaría desconfianza; en sí, las administraciones al igual que los administrados se encuentran en un plano de igualdad y que ninguno va a poder hacer más de lo que la norma dispone.

Kelsen y Klug haciendo una connotación amplia manifiestan que una regla jurídica es, “el sentido de un acto que se dirige intencionalmente a la conducta de otro (Kelsen & Klug, 1988, p. 35-36). Como sentido, se debe entender a la dirección

normativa que una regla da a cierto ente o a la población en general; y para entenderlo de manera correcta, si una regla jurídica determina que no se debe hacer algo, no se debe hacer, ya que detrás de ello devendrá una sanción, las reglas jurídicas como las leyes, tienen sus características de mandar, prohibir o permitir y es en estos tres aspectos que se deben adecuar las conductas de los administrados, ya que de ser contrario se estaría rompiendo estas categorías y por ende se estaría vulnerando el ordenamiento jurídico vigente.

Las reglas jurídicas son indispensables en el funcionamiento racional de una sociedad, ya que se cede derechos civiles ante un Estado que permite desarrollar derechos fundamentales para así complementarlos y que los mismos sean protegidos, de ahí que deviene el respeto a la norma.

4.1.9. Administraciones Públicas

Las administraciones públicas han de ser concebidas como organismos o conjunto de órganos desconcentrados, pero también descentralizados mediante los cuales el poder unitario del Estado actúa en cumplimiento de sus fines propuestos, para darle un entendimiento correcto se ha recogido lo que Nicolás Granja en su obra, Fundamentos de Derecho Administrativo, ha establecido como Administración Pública, manifestando que la misma es:

Una ciencia y arte, a la vez, tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón

del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad. (Granja, 1997, p. 88).

Las administraciones públicas como tal tienen a su cargo la prestación de servicios a la colectividad pues ese es el fin de las mismas, estas no solo recogen las necesidades de la población sino que la adecuan a diferentes ámbitos como lo es un reclamo, una consulta, impugnación y una sanción, ahora, se considera que las funciones destinadas a estos ha sido encaminada de acuerdo al principio de desconcentración y descentralización de funciones, en vista de dar un mayor acceso a los servicios públicos sin restricciones de ningún tipo más que las que se establezcan por mismo derecho positivo, estas administraciones tienen inmerso la representación de las prerrogativas estatales, las mismas que no pueden ser cubiertas por el mismo cuando este no esté provisto de todos los recursos conocidos para su conformación y operatividad.

De igual manera Barros, Castellani y Gantus, en su estudio sobre Estado, Gobierno y Administración pública, han determinado lo que está última significa, entendiéndolo que, la administración pública “consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado” (Barros, Castellani & Gantus, 2016, p. 178). Es conocido que el Estado es el encargado de diseñar políticas públicas que permitan su misma operatividad y como lo manifiestan los tratadistas, las operaciones que realiza éste, son de carácter administrativo, aquellas se desarrollan guiadas en la normativa que el mismo Estado implementa, es por eso que la administración pública reconoce ser un servicio ofertado a la ciudadanía en general y su existencia nace en la necesidad que los

administrados tienen para realizar cualquier trámite, desde su registro de identidad hasta su pago de impuestos, la administración pública se manifiesta en diferentes ámbitos del Derecho y es por ello que su estudio es indispensable en vista de que siempre ha estado presente, sin un entendimiento completo de lo que una administración pública es, jamás un ciudadano común podrá comprender el alcance de las mismas, porque a pesar de ser un servicio a la colectividad no existe una correcta socialización de las mismas y de todo lo que tienen inmerso en su actuar administrativo.

Charles Bonnin analizando las cuestiones pragmáticas que vienen en un Estado legalmente establecido ha determinado que:

La administración pública es un órgano legítimo de construcción de normas y políticas que están destinadas a la estructura funcional del Estado, guiándolo para que brinde resultados de calidad y eficiencia, la dinámica que desempeñarán estará limitada bajo principios éticos y morales. (Bonnin, 1809, p. 88).

Las administraciones públicas con el paso de los años y la evolución de la sociedad se han ido adecuando hacia un modelo que represente un verdadero aporte a la colectividad cuando a servicios públicos se refiere, ya que para ello han sido establecidas, el autor incorpora ciertos principios que se los considera importantes ya que las administraciones públicas tienen su fin de prestar servicios de calidad, las mismas deben ser eficientes y eficaces al momento de resolver cuestiones solicitadas por los administrados, es en este contexto cuando también se debe establecer a la simplicidad administrativa como categoría relevante de cada administración pública,

su idea viene implícita en que generalmente para realizar un trámite administrativo se requiere de requisitos que en ocasiones se vuelven ambiguos y poco van con este tiempo, la innovación jurídica también debe ser repensada en materia administrativa ya que la misma debe irse adecuando con la realidad local.

La autora Carmen Lamarca determina que las administraciones públicas por su naturaleza son “conjunto de órganos de ejecución y administración con amplia esfera de decisión y de determinación dentro de la dinámica funcional del Estado” (Lamarca, 2015, p. 29). Al ser llamados un conjunto de órganos de ejecución y administración estos se entienden como delegados del poder total que el Estado confiere, mediante prerrogativas para desconcentrar su poder en diferentes organismos que puedan dar cumplimiento a las políticas públicas que se han de ir generando en una nación, así mismo su esfera de decisión se enmarca en la necesidad de anteponer la voluntad soberana que el mismo pueblo a través de la constitución ha otorgado, generalmente esta voluntad es unilateral por tal razón es que debe ser cumplida siempre y cuando lo dispuesto se encuentre contenido en la normativa vigente.

4.1.10. Administrado

Martos, Robledo y Bermejo, han determinado que el administrado “es uno de los sujetos de la relación jurídico-administrativa, normalmente el pasivo, al ser el destinatario de las prerrogativas o potestades del otro sujeto en el seno de dicha relación” (Bermejo, Martos y Robledo, 2006, p. 249). El administrado como tal es el sujeto que recibe las acciones u actos emanados de la administración pública, recordando que el Derecho Administrativo regula las relaciones entre administrados

y administraciones públicas, es claro que este sujeto está subordinado a las prerrogativas impuestas por el Estado a través de la legislación vigente, pero esto no implica que el administrado solo sea quien reciba las prerrogativas, en ciertos casos este sujeto es el que actúa en reconocimiento de sus derechos, establece también el cumplimiento de obligaciones jurídicas que benefician a la administración y por ende a la colectividad.

Jaime Santofimio entiende al administrado como el sujeto pasivo en la relación jurídico-administrativa y establece que “es aquel sobre quien recae los efectos del acto y quien en consecuencia ve alteradas las relaciones jurídicas que lo vinculaban con la administración” (Santofimio, 1988, p. 75). Al ser el administrado una pieza clave en la administración pública como receptor de servicios públicos y obligaciones se establece una característica de necesidad para la administración, sin administrados no habría administración que requerir y por ende no habría operatividad estatal que ejecutar, de ahí que deviene la ímpetu de la simplicidad administrativa y la seguridad jurídica de la que debe dotarse a la normativa administrativa, considerándolo esencial por dos razones:

- a) La seguridad jurídica alienta al administrado en su confianza para con la administración pública al establecer sus garantías y las regulaciones que han de reconocerlas.
- b) La simplicidad administrativa deviene en la economía y celeridad procesal administrativa y tramitológicas lo cual resulta beneficioso para las administraciones públicas.

En tal razón es que revestir de completa juridicidad a los actos y figuras legales contenidas en la normativa ecuatoriana vigente regula la balanza de parte y parte, otorgar seguridad jurídica significa recibir confianza en las Administraciones Públicas.

Manuel Ossorio define al administrado como “sujeto pasivo de la administración. Con respecto a la administración pública, los administrados son los individuos sometidos a la jurisdicción del Estado” (Ossorio, 2006, p. 47). De tal manera que la jurisdicción del Estado ha de entenderse como cada una de las funciones que lleven consigo materia administrativa, es así, que el administrado ha de ser una parte esencial del Derecho Administrativo, sin administrado no existirían servicios públicos que ofertar y por tal razón no existiría la necesidad de normar las relaciones jurídicas entre el Estado y los administrados.

Es imposible darle una connotación clara al administrado, ya que en algunas ocasiones el mismo se encuentra ubicado en un plano de inferioridad con respecto a la administración pública y en otros casos es quien está sobre la administración cuando se ha demostrado por ejemplo la vulneración de un derecho, en este caso, la administración pública ha de reconocer al administrado como un sujeto que puede en ciertas ocasiones estar investido de prerrogativas mediante una acción judicial.

Continuando con la fundamentación conceptual en lo que respecta al administrado, el Dr. Manuel Sánchez Zuraty ha establecido que el administrado es “cada una de las personas sometidas a la jurisdicción de una autoridad administrativa” (Sánchez, 1987, p. 41) es decir, se debe definir que el administrado es quien siempre estará subordinado a la jurisdicción administrativa de un Estado,

esta subordinación debe entenderse como una característica del Derecho Administrativo en la cual se determina la protección que cada nación debe otorgar a sus administrados, no se debe entender a la subordinación como una medida de inferioridad en cuanto a derechos, puesto que de hacerlo se estaría consolidando la extralimitación del poder que los mismos administrados han cedido a la administración; el administrado es un sujeto de derechos y obligaciones que encasilla su conducta en la norma administrativa, es quien necesita de la función administrativa para acogerse a ciertas políticas públicas emanadas por el mismo Estado, el administrado es sobre quien recaen las prerrogativas transformadas en actos administrativos, es quien a más de ser sujeto de derechos también es categoría indispensable del Derecho Administrativo.

4.2.Marco Doctrinario

4.2.1. Reseña Histórica de la Potestad Administrativa Sancionadora

Para desarrollar la presente categoría se ha visto la necesidad de detallar la obra Fundamentos Históricos y Filosóficos de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública de autoría de Kenia Espinosa en la cual se contiene una breve reseña histórica que ha de guiar el cauce de la potestad administrativa sancionadora en un contexto global, mismo que con el pasar de los siglos ha ido evolucionando para ser estudiado como una corriente más del Derecho positivo.

La potestad administrativa sancionadora tiene sus orígenes en la antigua Roma donde el rey castigaba a los súbditos que desafiaban su poder, se fundamentaba en la necesidad de enseñar orden e imponer miedo a través de las

conductas de castigo a la población, para que con ello estos se abstengan de ejecutar acciones que puedan ser entendidas como contrarias a la voluntad del monarca.

La potestad sancionadora de la administración entendida por algunos doctrinarios, data también en un modelo más concreto en el siglo XVIII aliada intrínsecamente a la actividad del en ese entonces Estado de Policía, mismo que se caracterizaba por ser muy rígido en sus fundamentos jurídicos, era impositivo y hasta cierto punto no se reconocían los derechos de los ciudadanos como tal, a más de ello el Estado tenía la facultad de regular el curso de las libertades de cada uno de los administrados, con el objeto de garantizar el orden público, lo cual generaba claro malestar en los administrados quienes veían la necesidad de modificar la estructura del Estado.

De igual manera y con el pasar de los años a la administración pública se le hacía imperioso establecer nuevos servicios que eran demandados por los administrados y con ello devenía la necesidad de sumar dentro de cada administración un mayor número de funciones que como tal requerían de nuevas facultades que le permitiesen adecuarse a las necesidades en su momento (Espinosa, 2009, p. 6), pero cuál era la principal razón y sobre todo imperiosa de regular los momentos sancionatorios, se ha de recordar que en primera instancia se destacaba únicamente a las sanciones con una característica netamente penal, lo cual hacía que este sistema judicial sea insuficiente para dar solución a todas las infracciones cometidas por los administrados, es así que de esta insuficiencia nació la propuesta de rever la normativa y delimitar qué sanciones eran perjudiciales en un mayor grado que otras, lo cual fluyó aportado por ideas despenalizadoras que se sustentaban en el

Derecho penal mínimo, claro está que para que ello pueda surgir se tuvo que concretar la división de poderes en la clásica de Poder ejecutivo, Poder Legislativo y Poder judicial, debido a que los administrados y la ciudadanía en general se encontraban sofocados por las presiones a las que eran sometidos por el monarca quien mantenía el poder absoluto y por su mismo poder era injusto, es así como las administraciones públicas y los Tribunales de Justicia fueron ganando terreno en materia sancionadora, lo que llevo a la necesidad de reconocer estas prerrogativas en afán de mejorar el sistema punitivo del Estado y regular la posible extralimitación que estos órganos podrían ostentar.

Como se ha manifestado la separación de poderes planteada por Montesquieu en Francia marcó un hito jurídico que desencadenaría en la reestructuración completa de cómo se aplicarían las disposiciones que antes se regulaban en un solo poder; (Real, 1983, p. 27), defendía que todo esto fue la razón que permita que en las administraciones se depositen poderes sancionadores, mismo que eran diferenciados, es decir, ya no se decía que solo el Derecho Penal los contenía sino que ya permitía a estas administraciones ejecutar la llamada potestad sancionadora, así fueron posibilitando la expansión y concreción de un Derecho Administrativo Sancionador, que contiene prerrogativas que regulan las relaciones entre el administrado y las administraciones públicas en una esfera sancionadora.

Así mismo la Revolución Francesa de 1789 impuso el concepto jurídico de Estado de Derecho y dada la característica de esta revolución se consideró la misma en un nivel global que ya no debía ser represor, sino que a la vez veía a la persona como sujeto y fin del derecho, ya no como un objeto y de tal manera esto significaba

la creación e incorporación de normas jurídicas del pueblo y para el pueblo, dejando de lado las impuestas por un solo poder sobre todos los demás.

Siguiendo esta línea de tiempo en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano generada directamente de la Revolución Francesa, se dejó sentado que el poder ya no sería unitario, sino que se dividiría en tres, evitando así que quien tenía el poder abuse de él, pues, quien se ve investido de poder generalmente llega a sobrepasar sus límites afectando derechos de otros.

También se alumbró a la institución del Derecho Administrativo como un todo, que contenía disposiciones destinadas a regular la organización de cada órgano perteneciente a la Función Pública del Estado, la confrontación que se generaba entre administraciones y administrados, comenzó a verse en la necesidad de estatuir una jurisdicción autónoma y que se diferencia de los tribunales ordinarios como eran los civiles, ya que se generaban contraposiciones que no permitían el correcto ejercicio de justicia.

A finales del siglo XIX, naciendo de la exigencias de los administrados y de la continuación de la ineficiente administración de justicia por parte de los tribunales ordinarios, se creó el Consejo de Estado Francés como un órgano que primordialmente tenía como objeto el asesorar en las cuestiones referentes a las administraciones públicas y a lo que debían regirse mediante la legislación, este órgano con todas las facultades que le fueron conferidas dio origen a los tan anhelados principios del Derecho Administrativo a través de precedentes jurisprudenciales como el caso L'Arret Blanco 1875, un fallo que fue reconocido como la piedra angular del Derecho Administrativo, en el cual se diferenció al

Derecho Público del Derecho Privado, puesto que se pretendía demandar al Estado con normas del Código Civil y fue aquí donde el Consejo de Estado determinó que no era procedente juzgar al Estado con normas ordinarias.

4.2.1.1. Ubicación Histórica y Evolución de la Potestad Administrativa Sancionadora a través del Derecho Administrativo en Ecuador.

Para comprender el surgimiento de la potestad sancionadora es necesario revisar la historia comprendida en el modelo ecuatoriano en la cual se ha ido detallando la incorporación de nuevas maneras de evolución del Derecho Administrativo y por ende de todo lo que en él se contenga; (Morales, 2015, p. 22) manifiesta una línea sucinta y específica de transformación del Derecho Administrativo desde la concepción monárquica hasta el Estado Constitucional de Derechos actual.

En 1830 con la entrada en vigencia de la Constitución se establecía el Consejo de Estado como un órgano devenido del Poder Ejecutivo pero el mismo simplemente tenía carácter de consultivo, no resolvía cuestiones de fondo como tal, pero sí guiaba el actuar de la administración pública.

Seguidamente con la reforma constitucional de 1906 se le atribuyeron por primera vez al llamado Consejo de Estado la decisión de cuestiones administrativas lo que lo hacía un órgano con poder decisorio pero que lastimosamente a falta de su correspondiente reglamentación se quedó en letra muerta manteniéndose así hasta 1967.

En este año, 1967 la Constitución da un paso agigantado y de trascendencia notoria al reconocer a los Tribunales de lo Contencioso, quienes eran los encargados de decidir las cuestiones en materia administrativa y tributaria donde intervenían los administrados y las administraciones públicas, pasando esta etapa de transición en la cual ya existía un órgano específico que resuelva este tipo de controversias se expide en Ecuador la conocida Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

En 1992 la reforma constitucional integró a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Tributario a la Función judicial y se les dio el calificativo de Tribunales Distritales, permitiéndoles ser conocedores de los recursos de casación a cargo de las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, lo que a criterio de varios autores originó la separación completa de las cuestiones administrativas y tributarias del Poder Ejecutivo y así se adhirieron a la Función Judicial.

Adentrándose en esta época contemporánea y con la expedición del Código Orgánico General de Procesos en el año 2015, se deroga expresamente a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa dejando así un sabor un tanto amargo en quienes han revisado la historia del Derecho Administrativo puesto que después de 200 años de reformas y cambios que en su momento fueron indispensables para separar lo administrativo de lo ordinario se ha vuelto a adherir lo administrativo a lo ordinario en un Código General de Procesos que para ejecutar las acciones Contencioso Administrativas y Contencioso Tributarias se debe regir a un Procedimiento Ordinario que es aplicado a muchas otras materias que nada tienen que ver con este.

Por último, en el año 2017 se expide el Código Orgánico Administrativo con el objeto de regular el ejercicio de la Función Administrativa de todos y cada uno de los órganos que confirman la esfera del sector público donde se ha normado cada uno de los procedimientos de los cuales la administración pública puede hacer uso, y es en este caso donde se recoge al procedimiento administrativo sancionador, de tal manera que en este Código supuestamente se configura toda la normativa que regule el cauce formal de este procedimiento con carácter punitivo. La potestad administrativa sancionadora no debe ser entendida como una más sino que se deriva de la misma sancionadora en temas de generalidad, la misma ha sido cedida a las administraciones públicas para que éstas puedan sancionar a quienes quebranten el ordenamiento jurídico con conductas contrarias a la norma y que afectan el interés público, esta potestad se vuelve aplicable, ya que la misma es reconocida a través de mandato constitucional en la cual se advierte las prerrogativas otorgadas a estas administraciones pero también identifica a tal punto de qué están compuestas las mismas, como facultad que es, debe ser entendida como la posibilidad de imposición de sanciones administrativas que recaen generalmente sobre bienes o algún derecho del administrado, pero para poder recibir una sanción administrativa en primer lugar se debe comprender que se tuvo que adecuar una conducta tipificada como infracción administrativa, de tal manera que la administración invocando su Potestad Sancionadora se permite velar por el interés común.

4.2.2. Principios Procesales en Materia Administrativa

Revisando la doctrina de Miguel López se ha podido identificar algunos de los principios procesales que han de regir el procedimiento administrativo, tomando

en consideración que estos principios aplicables al Derecho Administrativo no solo configuran una parte específica de aplicación sobre este, sino que se enfocan en la revisión del Derecho en general, mismo que se compone de valores y normas; (López, 2005, p. 175), entiende que los principios representan proposiciones jurídicas, así mismo se indica que no pueden entenderse a los principios como normas, sino que se los debe analizar desde un criterio el cual guie el actuar del Derecho, en palabras más sencillas, los principios son maneras de comprender lo real y lo justo, los principios tienen en cierta parte un contenido axiológico que permite a quien los usa, comprender el significado real de un caso de aplicación en concreto.

Los principios como muchos docentes universitarios han indicado, valen más que la misma norma porque en ellos se contiene la posibilidad de impedir la aplicación de estas últimas, es así el ejemplo del principio de oportunidad en materia penal, que puede permitir que una persona procesada se adhiera a un proceso abreviado, con la simple indicación de mencionado principio, el juzgador tomará en consideración y de acuerdo a la sana crítica dará paso a la aplicación del principio antes que a una norma jurídica, es así que se puede analizar a los principios desde dos criterios completamente válidos como lo son, su principalidad y su dinamismo potencial.

El primero de ellos debe ser entendido como la preeminencia que estos tienen sobre las normas, como ya se lo ha manifestado, al ser guías que van implícitos en las leyes, los mismos pueden dar a relucir la realidad de las mismas, indicando para el entendimiento jurídico, su espíritu, que a la vez es entendido como la realidad material de la norma y su creación, hablar de principios en aplicación al

procedimiento administrativo indica la normalidad del actuar de las administraciones y la subordinación de los administrados frente a ellas, generalmente estos principios se activan cuando a criterio de parte los mismos pueden solucionar de manera correcta un caso en particular, cuando la norma jurídica por su carácter de legalidad no sea justa.

El segundo, refiere a que dichos principios se convierten en gestores que han de ser tomados en cuenta para las soluciones que demanda el Derecho contemporáneo en formación y evolución, debiendo la doctrina y jurisprudencia ahondar en el análisis de la conducta humana, puesto a que de la misma manera en que ésta evoluciona y cambia, también lo hará el Derecho; siguiendo la línea doctrinaria de (Sánchez, 2004, p. 101), se puede comprender que los principios generales que han de investir al procedimiento administrativo son el contenido básico del sistema jurídico, tienen una característica de jerarquía superior a cualquier otro elemento que conforme el Derecho; por otra parte, también ha sido clara la doctrina, cuando se manifiesta que el procedimiento administrativo es una garantía para el administrado, pues es de conocimiento que las administraciones públicas cuando actúan en su esfera interna de Función Administrativa, pretenden actuar como juez y parte de un procedimiento, lo que configura una clara necesidad de que los principios procesales se inmiscuyan en el ejercicio de la potestad administrativa.

Se debe entender que el procedimiento es una garantía para el administrado en razón de que el mismo tiene internamente más garantías que lo acompañan y por estas consideraciones es que se menciona esa cualidad de garantía, misma que (Comadira, 2002, p. 49), la ha descrito como una función que, a más de proteger el

interés público también lo hace con el particular, frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la administración pública, lo que da a este procedimiento la posibilidad de ser recurrido mediante el organismo judicial. Partiendo de estos puntos centrales referentes al procedimiento administrativo se puede dejar sentado que la aplicación de los principios en primer lugar debe ser supranacional, luego debe ser constitucional, ya que también existen principios de carácter legislativo y reglamentario, entendidos como aquellos a los cuales se les ha atribuido una característica de legalidad, de tal manera que en el procedimiento administrativo, para dar la guía correcta de un caso, se tendrá que obedecer preferentemente lo que los principios supranacionales dispongan puesto que puede existir un choque o contraposición entre estos y los de carácter normativo que si bien es cierto también tienen validez y no por ello merecen ser desplazados del mundo jurídico, pueden resultar en la concreción de un procedimiento realmente justo y revestido de toda la legalidad contenida en la norma, lo que dará al administrado la certeza de que se ha aplicado en primer lugar la Seguridad Jurídica confiando así en la administración pública, ya que se ha de entender que la misma no se ha de extralimitar en sus facultades.

El procedimiento administrativo no se trata solamente de fijar unos cuantos requisitos netamente de carácter formal ni tampoco en la previsión de etapas concatenadas y secuenciales que tengan como fin u objeto la expedición de un acto administrativo entendido como resolución, a más de ello debe propender a cumplir los fines de cada una de las políticas públicas y por ende los de las administraciones públicas en sí, también se redirige a salvaguardar los derechos de cada uno de sus administrados, siempre y cuando esto no se contraponga con el interés público; como

se ha manifestado en líneas anteriores, un procedimiento administrativo como tal tiene por objeto evitar la arbitrariedad del poder conferido a ciertos órganos públicos y así guiar el cauce formal previsto que ha de alcanzar la solución de las necesidades colectivas.

Un procedimiento administrativo no solo tiene ser sometido a la legalidad de la norma, sino que en el mismo se deben tomar en consideración todos los puntos que han de favorecer a administración y administrado, los principios se han de aplicar cuando exista oscuridad de un precepto jurídico y cuando quien resuelva el asunto administrativo desconozca o no tenga claro la manera correcta o justa en la cual proceder, la principal razón para ello se genera en que las autoridades administrativas al igual que las judiciales deben emitir sus resoluciones debidamente motivadas, y en ellas al momento de negar una norma con un principio debe existir la correcta coherencia de la decisión que se ha de emitir, es necesario recordar que estas autoridades están en la obligación de observar y analizar cada uno de los principios que se han de invocar en un procedimiento administrativo y de ser posible no dañoso para la colectividad, pues como se ha manifestado, el fin de un procedimiento administrativo es dar una solución mediante una actuación administrativa a un caso en particular y desde esta concepción resultaría antagónico pretender que con la existencia de abundante normativa, preceptos doctrinarios y jurisprudenciales se desplace la aplicación de todo un aparataje jurídico.

Entre los principios que rigen al procedimiento administrativo sancionador se encuentran los siguientes:

- a) Principio de Legalidad: El principio de legalidad refiere a que todo el actuar de las administraciones públicas debe estar concedido y recogido en la normativa legal vigente, es decir, las competencias y atribuciones que una administración pública desarrolle serán únicamente las que la Constitución o la Ley le han determinado en estas, la legalidad como tal atiende a los preceptos jurídicos de la norma vigente y no a la voluntad de las personas, por tal razón es que la legalidad cumple un rol sumamente importante dentro de un procedimiento administrativo pues en este se contiene las etapas y los preceptos que lo va a encausar, es decir no se podrá hacer más de lo que la misma norma mande, prohíba o permita.
- b) Principio del Debido Proceso: A más der un principio, el debido proceso es un derecho de toda persona, hasta cierto punto se puede indicar que es un derecho fundamental, ya que en él se encuentran las garantías mínimas que el Estado le debe al administrado cuando se inmiscuyan en posibles repercusiones a los derechos de este último, así el debido proceso significa obtener un procedimiento justo, ya que en este, las partes se deben ubicar el igualdad de armas, es decir que ninguno esté sobre el otro lo que desarrolle una justicia plena.
- c) Principio de Seguridad Jurídica: La seguridad jurídica presupone la existencia de normativa preexistente a las conductas o atribuciones de las cuales se componen las administraciones públicas, hablar de seguridad jurídica presupone la garantía de un administrado de que la normativa que se va a aplicar dentro de un procedimiento administrativo sea adecuada, racional y le

dé la certeza a este de que no se aplicará lo que no corresponda y que esto será aplicado únicamente por las autoridades administrativas con las atribuciones para tal efecto.

4.2.3. Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador

Para Elard Bolaños autor de la obra Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador desde una perspectiva constitucional, Las administraciones públicas actualmente son consideradas como la función principal del Estado, en ella se generan todas y cada una de las demandas que los administrados han de requerir en sus vidas cotidianas, es así que se puede establecer que las administraciones públicas son una parte indispensable en la vida de los administrados, teniéndolos a estos, como su base o su razón de ser, así como se establece que sin administraciones públicas no habría servicios públicos que ofrecer, sin administrados no habría razón de la creación de estas administraciones que cumplen un papel sumamente relevante e importante en la estructura de un Estado; (Bolaños, 2016, p. 3) hace una clara referencia a que las administraciones públicas tienen en su composición a un conjunto de bienes jurídicos colectivos entregados por la misma sociedad para que estos órganos los administren adecuadamente y salvaguarden los mismos como parte importante que sirva de sostenimiento del Estado en que se faculta a tales administraciones para imponer sanciones, ya sea a los administrados o a los propios funcionarios públicos; en el presente apartado se hará referencia directamente a la relación sancionadora entre las administraciones públicas y los administrados comunes y corrientes, debiendo dejar sentado que al

hablar de sanciones a funcionarios públicos se estaría refiriendo a un procedimiento sancionador pero de carácter disciplinario.

El procedimiento sancionador a ciudadanos busca sancionar a quienes han quebrantado la norma y con sus conductas se han hecho merecedores de una sanción tipificada como tal en el ordenamiento jurídico administrativo, por otra parte el Procedimiento Administrativo Sancionador Disciplinario es aplicado directamente para los funcionarios públicos que han cometido faltas administrativas, en este caso se puede mencionar una autotutela administrativa que permite sancionar en la esfera interna de cada administración para que así no se altere el funcionamiento de ésta y por ende pretende evitar que su eficiencia sea reducida por malos funcionarios que podrían ser separados de su cargo por faltas que así lo ameriten. Los principios que se han de aplicar en el procedimiento administrativo sancionador deben ser comprendidos y analizados desde el punto de vista del Derecho Penal en razón de que estas dos corrientes jurídicas nacen del Ius Puniendi del Estado y su principal función es la de imponer sanciones, ya sea, para reprimir, reparar o prevenir conductas o daños que atenten el orden social.

A más de los principios recogidos en el numeral anterior, para la plena aplicabilidad del procedimiento administrativo sancionador se tiene los siguientes:

- a) Presunción de inocencia: Este derecho y principio reconocido en la doctrina, refiere al estatus jurídico que mantiene un administrado, cuando se le ha endilgado una acción administrativa sancionadora, este principio obliga a que, la administración pública que es quien acusa el cometimiento de una infracción administrativa por parte del administrado, demuestre la

responsabilidad de este, a través de un procedimiento contenido en la normativa legal vigente, en el cual se permita a la administración y al administrado presentar cada uno de los elementos de cargo y de descargo que lleven a la emisión de un acto administrativo que puede sancionar o liberar de culpa, siendo este, el único con el cual se desvirtúa la presunción de inocencia.

- b) Prohibición de indefensión: Este principio contiene las garantías básicas de las cuales se ha de revestir a todo sujeto, no solo cuando este se inmiscuya dentro de un procedimiento administrativo ordinario, sino también dentro del procedimiento sancionador, con este principio se indica tanto a las administraciones públicas como a los mismos administrados que estos tienen derecho a la defensa, a ser escuchados, a presentar los medios de prueba que apoyen a su pretensión, a que se les explique en un lenguaje claro y sencillo las razones por las cuales se ha endilgado un procedimiento sancionador en su contra, a ser notificados para que con ello puedan ejercer este derecho a la defensa.
- c) Prohibición de autoincriminación: Por las propias consecuencias jurídicas que se contienen con un procedimiento sancionador, en el cual se pueden ver afectados los derechos de los administrados es que se prohíbe a estos mismos, aceptar su culpabilidad y responsabilidad dentro del procedimiento administrativo sancionador, pues esto rompe la presunción de inocencia por parte del mismo administrado, y en procedimiento administrativo, es a la

administración pública a quien le compete desvirtuar la inocencia del supuesto infractor más no a este mismo.

4.2.4. Principio de Legalidad y Juridicidad en materia Administrativa Sancionadora

4.2.4.1. Principio de Legalidad

El autor Juan Montaña en su obra Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, menciona que el principio de legalidad subordina la actuación pública a la aplicación de la ley formal, es por ello que debe seguir siendo considerado indispensable en el mundo del Derecho punitivo del Estado; el mismo supone la limitación que se le ha de recordar a las administraciones públicas, ya que solo por ley expresa se ha de ceder facultades sancionadoras a ciertas administraciones públicas, se ha de recordar que la facultad sancionadora trae consigo la posibilidad de imponer sanciones solo de carácter administrativo, es decir, pretender privar del derecho a la libertad a un administrado está totalmente prohibido para las administraciones públicas, ciertos no juristas erróneamente han invocado la tipicidad a las consideraciones que se acaba de manifestar, lo cual es de relevancia en la medida en que este erróneo entendimiento pueda afectar garantías del debido proceso; se debe tener en cuenta que el principio de legalidad satisface lo que ha sido previsto por las infracciones y sanciones en la ley, mientras que la tipicidad debe ser entendida como aquella conducta repetitiva que la ley ha de sancionar cuando esta sea cometida, en terminología de fácil comprensión la tipicidad no significa tipificado, significa típico y esto le da la cualidad para que cierta conducta que puede

ser cometida por varios administrados pueda ser considerada infracción y por ende recibir una sanción.

Otro punto que vale analizar y diferenciar con respecto al principio de legalidad en la Potestad punitiva del Estado, es que en el Derecho penal éste principio es netamente absoluto, entendiendo que solo la ley en su completo y estricto sentido formal y material puede tipificar delitos y las sanciones que han de corresponder a aquellos, esto refiere a que solo mediante ley se podrá establecer delitos, en este caso quienes son los encargados de tipificar las conductas típicas, antijurídicas y culpables serán los assembleístas, mientras que en el Derecho Administrativo Sancionador el principio de legalidad será hasta cierta medida relativo, ya que como se ha revisado en la legislación interna ecuatoriana, y de menor jerarquía también crea infracciones y sanciones flexibilizándose en razón del mismo.

Para (Zagrebelsky, 1995, p. 24), el principio de legalidad tiene inmersa la idea de ley como un acto que ha de ser entendido como normativo y que no será por ninguna circunstancia oponible con otro más fuerte, el criterio es un poco rígido pero ha de ser explicado como la formalidad necesaria de la cual la Administración Pública se ha de valer para ejecutar sus fines, siempre amparado en lo que la norma expresa le ha facultado a realizar y sin la intención de extralimitarse en sus potestades, el principio de legalidad nace de la seguridad jurídica considerada como un derecho constitucional de todo ciudadano, esta seguridad ha de ser descrita como la medida en que un administrado puede confiar en el sistema jurídico, ya que el mismo pretende la existencia de normas previas, claras y públicas, que armonicen las relaciones entre las administraciones y los administrados.

Éste principio está marcado en la imperiosa realidad a la cual se sujeta un Estado de Derecho del cual han nacido los conocidos Estados Constitucionales de Derechos que si bien es cierto tienen características que los diferencian también tienen similitudes como el reconocimiento de la persona como un sujeto de derechos lo cual se determina en las garantías que el Estado le ha de reconocer a un ciudadano para que este se desenvuelva en un mundo jurídico que ha de precautelar sus derechos.

El principio de legalidad en materia administrativa se define en que una administración pública solo podrá ejecutar las acciones o actos que le han sido atribuidos por norma legal, pero para que se concrete, la misma ley ha de reconocer a las administraciones públicas como órganos investidos de prerrogativas estatales que vayan en pro de la colectividad y del bien común, hablar de la legalidad de la cual se reviste una administración pública es hablar de la voluntad del pueblo mismo, en razón de que las administraciones públicas no crean la ley que las ha de regir sino que se someten a un bloque de legalidad que va más allá de solo un mandato legal, se compone de un todo generalizado que busca la integración de principios, valores y normas que han de guiar clara y específicamente la racionalización del Derecho positivo y su correcta aplicación por parte de las autoridades administrativas, pretender desconocer la legalidad de una norma por parte de una administración dará clara nulidad a cualquier acto que esta pretenda ejecutar a su favor, ya que lo que nace de la ilegalidad debe ser nulo, en los momentos actuales por los cuales se encuentra atravesando el Derecho contemporáneo es de vital importancia continuar su estudio porque a pesar de tener un criterio formado de lo que compone al principio de legalidad se sigue evidenciando en casos prácticos la falta de

aplicabilidad de varios principios entre ellos, el de legalidad pero que a criterio de algunos tratadistas se ha generado por la falta de políticas públicas que ejerzan un control de legalidad real a los actos emanados por las administraciones públicas, el poder político también es causante de la devastación de la legalidad normativa ya que supone el desconocimiento de ley formal pretendiendo ajustarla simplemente con criterios reglamentarios que en cuestiones de jerarquía nada podrían modificar.

La aplicación del principio de legalidad no debe ser una cuestión que ha de ser analizada en razón de aplicarlo o no, siendo como tal la respuesta obligatoria por parte de la administración pública y del administrado, el centrarse en la observancia de este principio como un criterio de respeto al mismo Estado y por ende a los suyos, las extralimitaciones que se pueden generar o que se han de intentar concretar deben ser recurridas a tal manera que quienes aplican jurisdiccionalidad puedan aplicar la sana crítica a fin de determinar si se ha cumplido lo que la norma legal ha mandado a cumplirse o si la misma de plano ha sido omitida.

La legalidad en el plano del Derecho Administrativo Sancionador deviene en que su cauce formal de aplicación está determinado en un conjunto de normas que han sido implementados mediante ley sancionada, es decir ley que ha sido legalmente aprobada y supuestamente conocida por todos, la legalidad es el primer límite al ejercicio del poder de la administración pública, y es así que se debe entender que las administraciones públicas existen para garantizar y perseguir el interés general, de allí radica la razón de su existencia, para ello cuenta con la potestad de limitar ciertos derechos de los particulares en pos del bien común pero esta potestad para limitar derechos no puede ser despótica como se lo hacía en los

tiempos en los cuales existían las monarquías donde la ley era impuesta por el rey y de ella nada se podía hacer, al contrario y en la actualidad los ecuatorianos se encuentran amparados por un Estado Constitucional de Derechos, aquí la administración pública debe cumplir su fin de servir a la colectividad, es por ello que todas sus actuaciones deben estar sujetas a la ley formal, de tal manera que la misma administración pueda establecer que es competente para obrar en la medida en que la constitución y la ley le prevean sus facultades de ejercicio.

Es así que dentro de la esfera de una administración pública recogida por el principio de legalidad, un funcionario público jamás podría hacer y deshacer a su antojo, pero no basta con que la ley establezca facultades, sino que estas sean ejercidas proporcionalmente a los fines para los cuales han sido creados.

4.2.4.2. Principio de Juridicidad

El autor Bartolomé Fiorini en su obra “Qué es el Contencioso” indica que las Administraciones Públicas son producto de las normas, es por esto que la juridicidad es un concepto que va más allá de la legalidad, no debe ser entendida como un simple positivismo jurídico estricto, la juridicidad se compone de legalidad, razonabilidad y justicia, es así que la juridicidad es aplicar la ley considerando los principios.

Más allá de ser considerado un principio debe dársele la característica de supra principio en razón de que el mismo origina a varios principios que han de ser aplicados por las administraciones públicas, de tal manera que el principio de juridicidad administrativa, comprende, el ejercicio como tal de las atribuciones del

poder público, así mismo es fuente de control jurídico en toda la Función Administrativa.

El principio de juridicidad presupone la agrupación de todos los criterios doctrinarios, jurisprudenciales y legales que conforman el mundo jurídico, al ser un principio tiene la característica de ser un mandato, y como tal se está en la obligación de obedecerlo, así pues, se hace la distinción entre legalidad y juridicidad, la primera como tal refiere a lo que la ley expresa manda y se ha de entender como norma positiva, la segunda en cambio trasciende la esfera de lo positivo en ella se aplican todas las fuentes del Derecho, previniendo unas más importantes que otras y en tal razón es que se puede configurar no solo un entendimiento legal específico, sino uno general de carácter abierto que permite la revisión de las partes que conforman al Derecho, por tal razón es necesario comprender la realidad de cómo ha de ser entendido el principio de juridicidad en materia administrativa.

Si la juridicidad trasciende la esfera de la norma entonces se estaría indicando que para la ejecución del Derecho Administrativo, se ha de tener en cuenta a este principio como regla general a ser aplicada y en el cual se le permita tanto a la administración pública como a los administrados invocarlo en aras de que se ejecute la verdadera justicia, objetivo del cual también se conforma el principio de juridicidad, la justicia en materia administrativa está contenida dentro del principio de juridicidad en razón de que la administración pública no solo ha de aplicar lo que diga una norma, sino que necesariamente ha de aplicar la complejidad de un sistema jurídico y de cada una de las partes y fuentes que lo conforman, es decir una autoridad administrativa no podrá simplemente valerse de la norma para resolver un

caso en concreto, al contrario, debe prever el estudio general de las fuentes del Derecho como un medio idóneo para su solución.

Es deber recordar que las fuentes del Derecho son amplias y permiten a quien elabora y aplica la norma darse una idea clara y revestida de legalidad sobre cuestiones que podrían no tener solución solo con una norma, es así que se ha de observar todos los preceptos jurídicos o fallos jurisprudenciales para salvaguardar los derechos de los administrados siempre y cuando estos no vayan en contra del interés público, otra manera de comprender al principio de juridicidad y al decir que está sobre el principio de legalidad es haciendo clara referencia a la aplicación de la Constitución.

La Constitución en muchas naciones ha sido considerada como la más alta en la pirámide de Kelsen y por tal razón se entiende que está por encima de una ley y es en este punto donde se ha de encontrar ubicado también este principio de juridicidad, ya que la Constitución no prevé leyes prevé principios, derechos, garantías y mandatos de carácter general, por tal motivo es que se debe abordar a la juridicidad desde un plano fuera de la legalidad porque nada tiene que ver lo uno con lo otro, hacer una referencia a que lo jurídico y lo legal tienen la misma característica es una idea completamente errónea que debe ser desechada del acervo jurídico, con la revisión de algunos casos en específico también se ha podido determinar que en algunos de estos no se puede resolver simplemente aplicando la legalidad porque ella no contiene todos los preceptos axiológicos que contiene la juridicidad y por estas consideraciones es que algunos casos ha sido arrancados de la legalidad y tomados por la juridicidad; (Caldera, 1981, p. 127), menciona que la juridicidad es la fuente

originaria de una variada serie de principios de Derecho Público, los cuales pese a su validez son simplemente facetas de este, con lo cual se afianza el criterio de que la juridicidad es un contenido general a diferencia de la legalidad que es específico y por tal característica es que la legalidad no siempre puede resolver el sinnúmero de controversias suscitadas entre la administración pública y los administrados.

Este principio ha de seguir siendo analizado por los tratadistas como una consecuencia de la formación de un Estado de Derecho legalmente estructurado pero su contenido actualmente debe ser comparado con el neo constitucionalismo que es garantista de derechos, lo cual presupone la plena custodia de los ciudadanos frente a la arbitrariedad del Poder público, y más allá de esto, presupone el entendimiento real del ordenamiento jurídico comprendido por principios, valores y normas, lo que le han de ofrecer una característica de justo y proporcional a las necesidades, derechos y obligaciones de los administrados.

La faceta de general del principio de juridicidad puede ser tomada por algunos como un todo que contiene partes más específicas pero que contiene todo lo necesario para que los otros principios de menor jerarquía puedan operar sin discusión y sean aplicados dotándoles la realidad del Derecho, al ser el principio de juridicidad un modo de aplicación del Ius Naturalismo es que se ha permitido estudiarlo en una esfera mucho más amplia que la legalidad.

Como es conocido por las corrientes jurídicas, el Ius Positivismo de Kelsen simplemente no reconocía la existencia de la moral en el Derecho, y mencionaba que justo era lo que definía la ley, para él no había nada más que lo que se ha tornado en el Derecho positivo, es por ello que la aplicación de principios como el de juridicidad

en el Derecho Administrativo y todo lo que este contenga permite, que su incidencia contenga mayores disposiciones de aplicación lo que bastará ante el mundo jurídico para comprender que no solo es necesario regirse a lo que una norma mande sino que existen otras consideraciones de las cuales ha nacido y seguirá surgiendo el Derecho.

La corresponsabilidad de los órganos estatales como lo son las administraciones públicas debe ser enmarcada y dirigida a la correcta aplicación de un laudo jurídico más amplio que una ley prescrita, han de revisar cada parte existente en la realidad jurídica para concretar la salvaguarda de derechos, al parecer se estaría solo beneficiando al administrado con todos estos criterios pero no es así, es de conocimiento público, que el Estado y por ende sus administraciones públicas, ya están dotadas de mucho poder el cual debe ser limitado no solo por criterios doctrinarios y jurídicos sino que debe ser regulado y limitado también por principios que establezcan posiciones fuertes, no se está considerando la idea de un Estado permisivo de conductas antijurídicas, sino que se está dirigiendo el presente criterio a la aplicabilidad de todo el aparataje jurídico para que cada administrado conozca cuales son las limitaciones que el Estado tiene y haga con ello valer sus derechos, pero también ha de servir a la administración pública para que pueda sustentar de forma correcta sus actuaciones administrativas y las mismas no sean objeto de desconfianza por falta de seguridad jurídica.

Es en este sentido que el principio de juridicidad es uno de los cauces reales de la aplicación de justicia en el Derecho contemporáneo y como tal no debe ser confundido, ni comparado con el principio de legalidad ya que se estaría desnaturalizando el criterio racional de lo que la juridicidad realmente comprende.

4.2.5. Celeridad y Economía Procesal enfocados en la Terminación Excepcional del Procedimiento Administrativo Sancionador

El presente apartado tiene como objetivo principal adecuar a los principios de celeridad y economía procesal desde un contexto administrativo en los cuales se evidencia su existencia en el mundo de la terminación excepcional de un procedimiento administrativo sancionador, para lo cual se ha de desarrollar los criterios pertinentes de cada uno de ellos, comenzando por indicar que estos principios por su característica de rápidos y económicos jamás han de vulnerar derechos pero si han de influir para que los administrados consideren la necesidad de establecer procedimientos de tipo simplificados que contengan toda la carga normativa a imponerse sin que ello sea entendido como beneficio para la administración pública sino como beneficio a sus necesidades frente a ésta.

El principio de celeridad es demasiado claro al manifestar que las actuaciones de las administraciones públicas han de seguir un cauce formal que permitan ventilar todas las controversias que se han de suscitar entre administración y administrado en un lapso relativamente corto, la celeridad tiene clara incidencia en la eficiencia que una administración pueda ofrecer a un administrado, la celeridad significa tiempo y el tiempo en estos casos refiere de la salvaguarda de recursos estatales que podrán ser destinados a otros fines de la misma administración.

Establecer a la celeridad como la resolución de un caso en concreto en un tiempo relativamente corto, jamás debe ser entendido como la falta de eficiencia o vulneración de derechos, al contrario, la celeridad debe estar presente en la

conciencia administrativa tomando en cuenta otros principios como el de eficacia, eficiencia y simplicidad administrativa, el uso de este principio puede desencadenar la concreción de necesidades que en ciertos casos son tomados como una mayor concentración del aparataje estatal en un caso en concreto lo que así mismo generará confianza en cada administrado que ha de evidenciar la aplicación correcta de este principio, pero cuál es la razón y el presupuesto jurídico que hace viable a la celeridad, pues se debe conocer lo que ha de ser entendido como celeridad en materia administrativa y su incidencia en la eficiencia de las administraciones públicas.

En primer lugar se ha de entender que la celeridad en materia administrativa como principio y un derecho de los administrados ha de dejar sin efecto a ciertas Instituciones jurídicas que por su composición han de retrasar el actuar de las administraciones públicas y a su falta se han de establecer mecanismos más eficaces que permitan obtener el mismo resultado de la Institución jurídica de manera más pronta, así mismo, este principio ha de analizar la posibilidad de suprimir algunas instancias procesales que dilatan los procesos administrativos y generan una mayor erogación de recursos por parte del Estado, es así que, (Atienza y Ruiz, 1996, p. 4), han determinado que el principio de celeridad ha de ser recogido por las administraciones públicas como órganos de aplicación del Derecho y que ha de prevenir en la norma que han de aplicar y la manera como la han de interpretar, esto es, enfocado en un contexto de celeridad procedimental.

La celeridad no solo indica la finalización pronta de un procedimiento administrativo, también comprende un significado de buena administración y del interés que esta última le ha de dar a cada caso en particular, recordando que para

poder aplicar celeridad se deberá respetar el sentido formal de la norma tomando en consideración los demás preceptos jurídicos que hagan viable o no la tramitación celera de una causa, la celeridad es un presupuesto absolutamente básico que está contenido generalmente en la aplicación de los plazos que la ley impone para cada etapa de sustanciación del procedimiento administrativo lo que será atribuido para la adecuada consecución de los fines que el Estado ejerce a través de la Función Administrativa y cada uno de los órganos que la componen.

Cómo ya se ha descrito, la aplicación del principio de celeridad habla de tiempos y de plazos o términos de cada etapa de un procedimiento, pero el mismo no ha de operar solamente como objeto de preservación de recursos, ni tampoco se ha de entender completamente satisfecho con el cumplimiento de estos, lo que significa la aplicación del principio de celeridad, es la previsión sistemática y adecuada con todo el ordenamiento existente y con la aplicación de otros cuantos principios administrativos que recojan características que le permitan a la administración pública ofrecer un servicio de calidad, este debe ser eficaz y eficiente, para darle mayor notoriedad al uso del principio de celeridad es necesario determinar que han existido casos en los cuales la cantidad de trámites que por ejemplo debe cumplir un jubilado para obtener sus recursos acumulados por décadas, jamás llegan a ser obtenidos en razón de la lentitud con la que las administraciones publicas actúan, y es por esto que ha de ser necesaria una reestructuración normativa de las administraciones para conceder a tiempo debido lo solicitado por los administrados quienes son sujeto y fin de un procedimiento administrativo y por ende deben respetarse sus derechos y garantías.

Para evidenciar la aplicación del principio de celeridad procesal algunos doctrinarios han manifestado que se ha de evidenciar su concreción en situaciones jurídicas como la improrrogabilidad de los plazos las cuales también están contenidas en el ordenamiento jurídico con sanciones aplicables generalmente a quienes pretendan retrasar el efectivo goce de derechos con conductas que se contrapongan al principio de celeridad.

Así es que se genera la tan anhelada justicia pronta, en muchos casos se ha evidenciado con notoriedad absoluta que existen procedimientos que demoran demasiado tiempo, inclusive años en solucionarse lo cual atiende a la falta de empeño al que las administraciones públicas y órganos judiciales incorporen en un caso específico, entendiéndose que la justicia que tarda ya no es justicia.

Ahora para entender lo que corresponde a la celeridad enfocada en la terminación excepcional de un procedimiento administrativo sancionador, se debe indicar lo que el presente tema refiere como lo es el reconocimiento de responsabilidad administrativa y el pago voluntario donde se ha de comprender que estas instituciones jurídicas presuponen la posibilidad de ni siquiera llegar a instancia resolutoria por adherirse el administrado a una de estas instituciones y es por ello que se ha dejado sentada la racionalidad de que existan procedimientos simplificados en materia administrativa y en materia sancionadora porque los mismos deben ser concretos y específicos frente a las necesidades de instaurar un régimen que haga posible la terminación anticipada de un procedimiento por considerar la administración pública o el administrado que no es necesario anteponer toda la carga procedimental, sino que se puede contener en un acuerdo que ha de reconocer la

responsabilidad material de la infracción cometida por el administrado para permitirle beneficiarse de una reducción en el caso de una multa, ello tampoco debe ser entendido como un malestar irrogado a las administraciones públicas entendiendo que de tal manera se ha de evitar a la misma la ejecución de un cobro por vía coactiva lo que resulta en celeridad manifiesta y pues de ello se deviene la necesidad de comprender cuándo y cómo se ha de poder dar paso a la aplicación de un procedimiento de este tipo y con las características que se deben contener en la misma, la celeridad no solo implica rapidez sino que se identifica como la eficiencia y la prosecución de la causa, de tal manera que pueda ser correspondida con todo el ordenamiento jurídico para que no se pretenda modificar su espíritu y con ello vejar la realidad normativa que contiene al procedimiento administrativo sancionador.

4.3. Marco Jurídico

Desde un estudio conceptual y doctrinario se ha recogido características esenciales que hacen relevante realizar un análisis de toda la normativa que se mantiene vigente y con la cual se da veracidad a los objetivos planteados y a la problemática, para empezar con este análisis se revisa algunas normativas tanto, constitucional e internacional.

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador

El artículo 1 de la Constitución define al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia social” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 8), lo que ha de ser entendido como un Estado que ha de preservar su garantismo jurídico antes que la legalidad de la ley, es un Estado que va en pro de

los derechos humanos y que su fin principal es garantizar la igualdad entre sus habitantes, de ahí que deviene el término justicia social, entendido como la importancia que este ha de dar a cada uno de los grupos sociales miembros de la sociedad ecuatoriana, para cumplir estos dos mandatos, el Estado deberá implementar políticas públicas que contengan cada una de las necesidades de sus miembros, las mismas deberán ser las mismas para todos pero se priorizará a los grupos a quienes la misma Constitución determina como prioritarios o vulnerables y a ellos serán los únicos a quienes se les ha de otorgar ciertos beneficios que equiparen su condición social que generalmente se la entiende como un factor socio-económico.

A más de esto, el mismo inciso segundo indica que “la soberanía radica en el pueblo y cuya voluntad es el fundamento de la autoridad que ha de ejercerse a través de los órganos del poder público” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 8). Este inciso es claro y no da lugar a otras cuestiones, el poder es ofrecido desde el mismo pueblo para que el Estado lo administre a través de todos sus órganos entendidas como las 5 funciones, de ahí que se ha de entender que todo lo que el Estado pretenda ejecutar debe estar contenido en la norma para que todo este poder otorgado tenga un sustento formal, más allá de esta característica se debe expresar que sin pueblo soberano no existiría Estado que gobernar, es por ello que las interrelaciones entre estos debe ser contenida en preceptos jurídicos que hagan viable la finalidad de su coexistencia y como se ha manifestado líneas atrás, esto se consigue a través de cada una de las políticas públicas que deben ser obligatoriamente implementadas.

Así también, se analiza y recoge el artículo 11 numeral 4 y 8, que indica:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

4.- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

8.- El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 11).

La referencia del artículo debe ser entendida que, las normas jurídicas que el Estado genere a través de las funciones del Estado que tienen capacidad para ello, deben en primer lugar que ser contenedoras de derechos y garantías, es decir, que apoyen jurídicamente a su reconocimiento y que cualquier norma que vulnere aquello deberá ser desplazada por ser contraía a derechos, en este sentido, el contenido de la normativa jurídica ecuatoriana al reformarse el Estado en el 2008 dio una perspectiva garantista a la manera en cómo se percibía la nación, es por ello que en la actualidad se manifiesta que Ecuador es uno de los países que en la normativa desarrolla derechos y garantías que otras naciones no lo hacen y por ello se lo toma de modelo, pero el texto y la práctica es muy contrario por lo que se debe hacer una análisis e interrogarse si de verdad el Estado ecuatoriano apoya la progresividad de derechos o solo se lo ve plasmado en la norma pero no ejecutado como tal.

De igual manera para continuar con el análisis del artículo 76 de la Constitución, este determina que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1.- Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 28).

Es decir, las garantías básicas del debido proceso en el caso que se ocupa como lo es el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, han de ser aplicadas de acuerdo a lo que la norma expresamente determina, pero, el inconveniente que se encuentra entre este debido proceso y la figura jurídica antes mencionada se ve reflejado en la falta de normativa jurídica en la legislación administrativa ecuatoriana y en un precepto que ha de ser cotejado desde el Código Orgánico Administrativo, el cual se contrapone con las garantías básicas enmarcadas en la Constitución del Ecuador.

Las autoridades administrativas son quienes ejercen la potestad conferida por el Estado a través de las administraciones públicas y en ellas es que vierte el criterio de este numeral 1, del artículo 76 constitucional, ya que son aquellas, quienes, deben precautelar el cumplimiento íntegro de la normativa que sustenta cada uno de sus actos y así mismo han de ser estos quienes guíen el actuar de un procedimiento administrativo porque esa es la razón de estar frente a estos cargos, mal harían las autoridades administrativas en alegar desconocimiento de norma, ya que se dejaría en claro que el sistema administrativo y su estructura no están guiados por un servidor competente.

Prosiguiendo con el análisis de este artículo 76 constitucional se indica lo que menciona que el numeral 2, es así que, “se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 28). El análisis en este punto, se enfoca directamente en el mundo del Derecho Administrativo y todas las implicaciones que el derecho a la inocencia implica, por tal razón, es necesario establecer que el tema al ser de aplicación a la figura jurídica del reconocimiento de responsabilidad administrativa y pago voluntario hace presuponer la eventual marginación de la prohibición de autoincriminación porque en ella se ha determinado tal aseveración que se ha de indicar en otro punto de del marco jurídico, lo que queda claro es que aún en un caso administrativo, tomando en cuenta que se han involucrado derechos de los administrados frente a las administraciones públicas, estas deberán respetar su derecho a la inocencia hasta que se haya culminado un procedimiento administrativo sancionador del cual resulte una resolución en firme tal cual lo determina la Constitución de la República, de tal manera que si con un acto administrativo se declara la culpabilidad de un administrado y este procedimiento no ha cumplido con todas las garantías básicas o peor aún no ha podido establecer la responsabilidad del administrado, sería un acto nulo de pleno derecho.

Reafirmando el criterio de falta de normativa y al haber indicado en varios puntos de esta tesis sobre la dispersión jurídica que contiene la normativa ecuatoriana en un contexto general administrativo, se cita lo que la seguridad jurídica refiere en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 82, es así que, “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la

existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 31). Si se revisa cada una de las legislaciones, se puede percatar que no todas contienen íntegramente las disposiciones que se esperaría contengan, al contrario, para legislar una cuestión determinada se crean un sinnúmero de leyes y reglamentos que al final terminan convirtiéndose en confusión para quienes estudian el mundo jurídico y peor aún para los ciudadanos que carecen de formación, es aquí que se hace referencia a la falta de normativa y a la dispersión jurídica que existe, porque a más de contener muchas disposiciones legales aplicables a un mismo caso, no todas ellas o por decir, ninguna contiene íntegramente un procedimiento o una guía legal en el ámbito del reconocimiento de responsabilidad administrativa, motivo principal del presente estudio.

También se ha de indicar qué es la administración pública desde lo que la norma suprema determina en su artículo 227, estableciendo que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 98). Es decir, cada una de las administraciones públicas que existen en el Estado ecuatoriano han de ser creadas para cumplir con los requerimientos y las necesidades demandadas por los administrados, es así que en ellas se ha de organizar su estructura que permita ejercer los derechos constitucionalmente reconocidos a los administrados velando por el interés colectivo que es el fin principal de la existencia de las administraciones públicas, lo cual debe ser establecido en políticas públicas de diferente contexto para que se reafirme la necesidad de mantener las relaciones entre administraciones y administrados en aras de consolidar al Estado ecuatoriano.

Para finalizar el presente análisis se recoge lo determinado en el artículo 424, mismo que establece:

“Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 165), siguiendo este contenido constitucional es claro y no da lugar a equivocaciones en que, La Constitución ha de ser la norma que guíe el actuar o la incorporación de toda norma que se encuentre debajo de ella, y, que cada una de estas normas que no contengan el carácter de supremas deben estar acorde a la Constitución, pues de darse el caso de que se expida normativa, que vulnere derechos y la contraría la misma deberá ser declarada inconstitucional, pues eso es lo que propende el Estado Constitucional de derechos que se maneja en Ecuador, la relación con la presente tesis se enmarca en la contraposición que existe entre la normativa recogida en el Art. 253 del Código Orgánico Administrativo y la Constitución pues este artículo permite la vulneración de derechos constitucionales como el debido proceso, inocencia y prohibición de auto incriminación a beneficio pecuniario contenido en una sanción reducida, y se considera que para su aplicación, el legislador debe prever la motivación clara en la norma administrativa que dé a conocer a los administrados el motivo constitucional de su incorporación.

4.3.2. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Al estudio de antinomias entre la normativa vigente, compete el estudio de la presente Ley en virtud de comparar si la norma administrativa se opone o no a la norma constitucional, para ello, se recoge el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional numeral 1, mismo que establece lo siguiente:

Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos:

1.- Reglas de solución de antinomias.- Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la espacial, o la posterior. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, p. 3).

Analizando el presente texto normativo se debe referir a que la solución de antinomias permite a quienes estudian y leen la norma, comprender su significado y su espíritu correcto, desde este punto se debe indicar que la contraposición de normas jurídicas se encuentra entre la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Administrativo de la siguiente manera.

a) La Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho a la presunción de inocencia, el mismo que tiene que ser desvirtuado en un procedimiento sancionador a través de la evacuación del debido proceso como derecho del administrado, esto es emitiendo una resolución administrativa que determine la responsabilidad del supuesto infractor, sino, no existiría manera de romper la presunción de inocencia, es así que, la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario contiene un precepto jurídico que indica que el supuesto infractor puede dar cumplimiento a la sanción antes de llegar a etapa resolutive y la sanción debe ser entendida como la retribución que la administración pública ha comprobado con el agotamiento del debido proceso, es decir, con esta figura se permite que un administrado pueda cumplir la sanción sin la necesidad de que se emita el acto administrativo que establezca los motivos de la sanción y si se ha comprobado o no la concurrencia de la infracción, es decir, no se ha agotado el debido proceso, ni la administración pública ha emitido el acto administrativo que obligue al administrado a cumplir su sanción, entonces, dónde resguarda o motiva la administración el pago de una sanción sin ese acto administrativo.

b) Con la consideración anterior, el mismo Código Orgánico Administrativo recoge las garantías del Procedimiento sancionador y en una de ellas también habla del debido proceso, indicando que no se impondrá sanción sino se ha agotado el necesario procedimiento, lo cual hace contraponer el texto mencionado anteriormente en la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario con su mismo texto normativo administrativo y la Constitución

de la República del Ecuador, pues un administrado mantiene su estatus jurídico de inocencia mientras no exista resolución firme o sentencia ejecutoriada que determine lo contrario y con la aplicación del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario se permite lo contrario, es decir, se evidencia claramente la antinomia entre la figura jurídica, el mismo Código Orgánico Administrativo y la Constitución de la República del Ecuador.

4.3.3. Código Orgánico Administrativo

El Código Orgánico Administrativo promulgado en el seno de la Asamblea Nacional en el año 2017, marcó la singularidad de contener una normativa que guie el actuar de todas las administraciones públicas y permita su operancia administrativa, recogiendo la dispersión normativa existente en normativa como el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva para incluirla en un texto normativo que como su nombre lo indica es orgánico, conteniendo derecho adjetivo y sustantivo a la vez, siendo una normativa nueva, se pensaba que sería íntegra pero con el estudio que se ha realizado y con los acontecimientos de la vida práctica que se han suscitado se ha deducido que aún posee vacíos jurídicos que puede permitir a las administraciones públicas en cierto punto, vulnerar derechos de los administrados por la falta de claridad que tienen ciertas figuras jurídicas, y en el presente estudio de la figura jurídica del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario contenido en el artículo 253 de este Código Orgánico Administrativo es evidente que aún falta mucho para que pueda dársele sin lugar a discusión la característica de íntegro.

Partiendo desde estas breves consideraciones se ha de establecer que el artículo 1 del Código Orgánico Administrativo determina que “este código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público” (Código Orgánico Administrativo, 2017, p. 2). Es decir, debe entenderse que cada una de los organismos determinados en el artículo 225 de la Constitución de la República han de encontrarse sometidos a las actuaciones establecidas en este Código Administrativo en las cuales han de enmarcar sus actuaciones y ha de servir para expresar la voluntad unilateral de la cual se reviste la potestad administrativa, todas estas administraciones han de establecer sus reglamentos internos siguiendo la línea constitucional y legal que permita ejecutar sus actuaciones de manera que no sean nulas propendiendo el interés colectivo antes que al particular, pues como ya se lo ha manifestado este es el fin de las administraciones públicas.

Así mismo el artículo 29, indicando su relación al tema de estudio propuesto en esta tesis, determina el principio de tipicidad, estableciendo que “son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley, a cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa” (Código Orgánico Administrativo, 2017, p. 8). Las infracciones administrativas se activan cuando la administración pública mediante acto administrativo inicia la imputación a un administrado sobre una falta de carácter administrativa que supuestamente éste ha cometido, el fin de las infracciones administrativas es asegurar el bien común pues la coexistencia social necesita la voluntad de todos sus miembros, quienes por mandato legal deben respetar los derechos de los demás particulares, las infracciones administrativas se han de determinar mediante la sustanciación del famoso Procedimiento Administrativo Sancionador el cual se reviste de dos etapas, una

instructora y la otra de resolución, si en la etapa instructora se ha determinado que un administrado ha cometido una infracción administrativa y la administración ha agotado todos los procedimientos y recursos, legales previstos, esta deberá sancionarlo, de tal manera que se demuestre a la colectividad que cada infracción va a ser sancionada por la autoridad administrativa, es así que las sanciones administrativas en el Código Orgánico Administrativo han de tener una característica de preventivas para que los administrados se abstengan de cometerlas cuando observen que sí se sanciona a quien las comete.

Recogiendo el debido proceso constitucionalmente establecido, el Código Orgánico Administrativo en su artículo 33 establece lo que es el debido procedimiento administrativo y manifiesta que “las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico” (Código Orgánico Administrativo, 2017, p. 9). Es decir, el debido procedimiento administrativo ha de ser entendido como la ejecución de cada uno de los preceptos legales que han sido previstos para este y que han de servir a la administración pública para motivar la decisión de un acto administrativo, recordando que este puede contener derechos u obligaciones frente a los administrados, hablar del debido procedimiento administrativo refiere a que cada una de las etapas legalmente previstas deben ser consumadas, no puede alegarse correcta aplicación del debido proceso, si en el transcurso del mismo se llega a determinar que ha faltado la práctica por ejemplo de la notificación esto acarrearía la nulidad de todo este procedimiento hasta el momento procesal administrativo en que se produjo la nulidad, a más de esto el debido proceso es un derecho y una garantía de los administrados, razón por la

cual estos estarían en todo su derecho de recurrir a instancias judiciales para eliminar del mundo jurídico ese acto administrativo viciado de nulidad.

Haciendo referencia a la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario se contiene que las mismas han de dar por terminado el procedimiento administrativo sancionador que a fin de cuentas es un procedimiento administrativo, (Código Orgánico Administrativo, 2017, p. 52), este código recoge 7 numerales mediante los cuales ha de terminar el procedimiento administrativo, entre ellos existe, el acto administrativo, el silencio administrativo, desistimiento, abandono, caducidad del procedimiento o de la potestad pública, la imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas y la terminación convencional, pero no se ha recogido a esta figura de reconocimiento de responsabilidad como una forma de terminación del procedimiento cuando la misma figura lo determina de tal manera, algunos tratadistas hacían referencia a que se la puede interpretar en el modo de terminación convencional pero es una más porque no determina las circunstancias concretas en cómo se ha de dar y cómo se ha de entender luego de haber reconocido esta responsabilidad, lo cual deja la puerta abierta a un sinnúmero de interpretaciones que causan confusión sobre su real espíritu, y los efectos jurídicos que obviamente se van a desencadenar por su sometimiento.

Entrando en un contexto más específico referente a la figura del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, dentro del procedimiento administrativo sancionador, se ha de analizar cuáles son las garantías básicas que para este procedimiento especial se han establecido y la contraposición de esta figura

frente a sus propias garantías contenidas en el artículo 248 del Código Orgánico Administrativo.

De tal manera que revisando las garantías del Procedimiento Sancionador del artículo 248 se observa que:

El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará:

2.- En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento. (Código Orgánico Administrativo, 2017, p. 64).

La potestad administrativa sancionadora deviene del Ius Puniendi del Estado, de tal manera es que se confiere esta potestad a ciertas administraciones públicas para que hagan cumplir en contenido de la normativa expresa y de ello se mantenga el orden social, el cumplimiento total de un procedimiento administrativo es esencial para que todas las actuaciones de las administraciones públicas tengan un sustento normativo que afiance la seguridad jurídica que posee un Estado, entonces nace la pregunta contenida en la figura jurídica del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario porque en la misma se establece que un administrado puede reconocer su responsabilidad y pagar una sanción sin que haya lugar de arribar a instancia resolutoria, se ha de recordar que las administraciones públicas ejercen potestades que para el administrado se consideran como la subordinación de estos frente a estos órganos estatales y en razón de aquello, a través de funcionarios se podría entender una coacción para que estos reconozcan su responsabilidad pues el administrado sabe que pelear frente a una administración pública es costoso y no existe garantía de que pueda salir librado de un procedimiento sancionador.

De todo esto se debe considerar la necesidad de tipificar las reglas jurídicas básicas que han de aplicarse a la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario no como un artículo más, sino como una sección del Procedimiento Sancionador porque el mismo carece de normativa específica que por lo menos deje claro al administrado sus implicaciones y los efectos jurídicos que ha de producir la mencionada figura.

Retomando el artículo 248 se debe expresar lo que manda el numeral 4, punto importante en la presente investigación en el cual determina que “Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista acto administrativo firme que resuelva lo contrario”, (Código Orgánico Administrativo, 2017, p. 64). No cabe duda que la figura jurídica de la presunción de inocencia es una garantía básica del debido proceso y así mismo un reconocimiento determinado constitucionalmente como un derecho de quien sea inmiscuido en un procedimiento sancionatorio, en este numeral nuevamente se recalca que el mismo procedimiento sancionador indica la necesidad de un acto administrativo en firme que resuelva la culpabilidad de un administrado, es decir, pese a que el administrado reconozca su responsabilidad la administración pública está en la obligación de ejecutar la etapa resolutoria y dictar un acto administrativo, este acto no solo sirve para que la administración pública pueda ejecutar el cumplimiento de la obligación sino que ha de servir al administrado como requisito indispensable en caso de querer impugnar tal acto administrativo antes sede jurisdiccional.

Como parte final de este análisis jurídico, y el punto central de la investigación, se encuentra la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y

pago voluntario contenido en el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo, mismo que textualmente dice:

Art. 253.- Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario. Si la o el infractor reconoce su responsabilidad, se puede resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción.

En caso de que la o el inculcado corrija su conducta y acredite este hecho en el expediente se puede obtener las reducciones o las exenciones previstas en el ordenamiento jurídico.

El cumplimiento voluntario de la sanción por parte de la o del inculcado, en cualquier momento anterior a la resolución implica la terminación del procedimiento. (Código Orgánico Administrativo, 2018, p.66).

Analizando el presente artículo se determina la existencia de un reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario escueto, en el sentido que carece de reglas básicas y que sin lugar a dudas deja en suspenso su aplicación, ya que el mismo no determina con claridad las consecuencias jurídicas pertinentes a las que se someterá el administrado en caso de acogerse a este régimen denominado reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, se considera que es una excepcionalidad a los modos de terminación del procedimiento sancionador en vista de que declara que de realizarse el pago o reconocer la responsabilidad se dará por terminado el mismo, lastimosamente la dispersión jurídica existente no es clara en cuánto a determinar con exactitud cuál es el proceder de la administración pública para estos casos y es aquí que se nota la necesidad de unificar y clarificar su

aplicación, en razón que el Código Orgánico Administrativo refiere la norma administrativa principal para las administraciones públicas, es decir en esta norma debería contenerse todos y cada uno de los preceptos jurídicos aplicables a esta figura legal.

Para entender el espíritu de esta figura legal se ha considerado plantear dos interrogantes, la primera es, ¿La figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario se contrapone a las garantías del debido proceso, a la seguridad jurídica y a la prohibición de autoincriminación?; y la segunda es, ¿Esta figura jurídica propende a la aplicación de principios como el de celeridad y economía procesal administrativa?

La primera de acuerdo a lo analizado en el artículo 76 y 77 y 82 de la Constitución de la República se contrapone claramente al debido proceso, ya que establece la falta de terminación de un procedimiento sancionador que ha de terminar no por resolución, sino por reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario de la infracción o sanción respectivamente, es decir no se ejecutará la totalidad del procedimiento sancionador a costa de la autoincriminación del administrado, la figura jurídica también vulnera el derecho a la seguridad jurídica ya que no existe la normativa completa que permita dilucidar la aplicación de esta figura frente a un procedimiento administrativo sancionador, la seguridad jurídica previene normas públicas, previas y claras, es en esta última característica que la figura deja un vacío jurídico muy notorio pues revisando toda la normativa referente a esta figura poco o nada se encuentra como efectos jurídicos de la misma, entonces, porque pensar que un administrado se ha de sujetar a esta figura a sabiendas que no existe preceptos que

marquen sus efectos jurídicos en caso de acogerse a ella, por otra parte, se manifiesta que esta figura permite reconocer la responsabilidad administrativa, lo que vulnera la prohibición de autoincriminación porque se le está ofreciendo a un administrado declararse culpable de una supuesta infracción administrativa a sabiendas que la autoincriminación rompe la garantía de presunción de inocencia por parte del mismo administrado, lo que no es correcto, pues es la administración pública la que debe encargarse de agotar todos los recursos legales para desvirtuar la inocencia de un presunto infractor.

La segunda cuestión se enmarca en el principio de celeridad porque hasta cierto punto, la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador requiere de la erogación de un sinnúmero de recursos en todos los aspectos, y es por ello que, el legislador ha pretendido que al establecer esta figura se podría alivianar la carga de las administraciones públicas para sancionar a un presunto infractor y con ello limitar el gasto público invertido en este tipo de procedimiento, es decir, mientras más demore la tramitación de un procedimiento sancionador más recursos ha de invertir el Estado para su tramitación lo que se contrapone con la economía procesal devenida de la celeridad y por esta razón se considera que no está del todo errado el criterio de permitir la aplicación de esta figura jurídica, lo que no es correcto es contener una figura incompleta y poco entendible ante los administrados pues la falta de reglas básicas generan desconfianza en la potestad administrativa sancionadora y por ende en la administración pública misma.

4.3.4. Código Civil

Continuando con la revisión jurídica de la temática propuesta es indispensable analizar lo que manifiesta el Código Civil ecuatoriano referente a las obligaciones pues el presente se relaciona directamente a las obligaciones que se producen por acto jurídico emanado por la administración pública hacia los administrados que sean declarados responsables de haber cometido una infracción administrativa y, siempre que se hayan acogido a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, es así que el artículo 1453 del Código Civil manifiesta lo siguiente:

Art. 1453.- Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos y cuasidelitos; ya por disposición de la ley como entre los padres y los hijos de familia. (Código Civil, 2005, p. 196).

De la referida transcripción se denota claramente que la obligación impuesta al administrado que ha sido declarado responsable de cometer una infracción administrativa, se encasilla en la voluntad del sujeto que se obliga, pero cuál es la razón para considerar este hecho; si se revisa el Art. 253 del Código Orgánico Administrativo inciso primero indica que, “si la o el infractor reconoce su responsabilidad se puede resolver el procedimiento con la imposición de la sanción” (Código Orgánico Administrativo, 2018, p.66), entendiéndose aquello, se desprende

que al ser el administrado quien reconoce voluntariamente la comisión de la infracción se somete a la sanción y por ende a las obligaciones que en ella se señalen, estas obligaciones generalmente son de dar, pues se le reconoce a la administración pública la facultad de efectuar el cobro o la satisfacción de dicha obligación pecuniaria aunque ésta, por haberse sometido el infractor a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario será cubierta en la parte que la administración pública lo indique por las propias exenciones que permite el Código Orgánico Administrativo.

Por otra parte se debe hacer referencia al Art. 1486, para indicar qué tipo de obligación es una sanción administrativa, indicando lo siguiente, “Art. 1486.- Las obligaciones son civiles o meramente naturales. Civiles, las que dan derecho para exigir su cumplimiento” (Código Civil, 2005, p. 200), para comprender su alcance se tiene que expresar que, al declararse la responsabilidad de un infractor administrativo, se produce un acto administrativo que se convierte en una obligación exigible en contra del infractor, esta obligación cuyo acreedor es una administración pública puede llegarse a satisfacer incluso a través de un procedimiento coactivo.

Para finalizar con el presente análisis jurídico se debe analizar uno de los modos de extinguir las obligaciones establecidos en el Libro IV Título XIV del Código Civil, entre las cuales se encuentra la solución o pago efectivo, es así que este título dispone en primer lugar “Art. 1584.- Pago efectivo es la prestación de lo que se debe” (Código Civil, 2005, p. 214), al exigir la administración pública, el cumplimiento de la obligación pecuniaria impuesta por una sanción administrativa se cubre la categoría de prestación exigida, pues esta es unilateral y coercitiva, no

representa el intercambio de un bien o servicio y por eso se le da la calidad de prestación, con la solución o pago efectivo de la obligación pecuniaria se daría por terminado el procedimiento administrativo sancionador pues así lo indica el referido Art. 253 inciso tercero del Código Orgánico Administrativo, cabe manifestar que este pago para recibir la exención prevista en el ordenamiento jurídico debe ser voluntario, es decir no debe llegarse a un procedimiento coactivo para que la administración pública perfeccione tal obligación, este modo de extinguir las obligaciones también se precede de categorías como: por quién puede hacerse el pago, indicado en el Art. 1588 del Código Civil que, el pago lo puede efectuar cualquier persona a nombre de quien lo deba, es decir, mientras se cumpla la obligación no importa quien la satisfaga pues el interés de la administración en este caso es de recibir el pago, así mismo se indica, a quién debe hacerse el pago, comprendido en el artículo 1592 del Código Civil, donde se establece que el pago debe hacerse a quien legalmente se lo deba, pues efectuarlo a otra administración pública que nada tiene que ver con la obligación se reflejaría en una obligación no cumplida con la administración quien ha impuesto la obligación. (Código Civil, 2005, p. 214-215).

Así también se contiene en el Código Civil Art. 1603 que “el pago debe hacerse en el lugar designado por la convención” (Código Civil, 2005, p. 216), es decir, si un pago se efectúa en un lugar donde no haya sido el designado en este caso por autoridad administrativa competente, el pago debe ser entendido como no satisfecho pudiendo la administración endilgar acción suficiente para ejecutar su cobro.

Y por último se indica que el pago deberá realizarse tal cual se ha indicado en la convención, es así que, si la administración pública requiere el pago efectivo, se deberá hacer de esa manera, ya sea por depósito, transferencia o con un cheque certificado, en este caso se está a lo dispuesto en lo que respecta a cómo debe hacerse el pago, referido en el Art. 1606 del Código Civil, el acuerdo de cómo hacerse el pago podría indicar un solo pago o en cuotas pues esto es legalmente autorizado a las administraciones públicas.

4.4. Derecho Comparado

Para intentar corregir los vacíos jurídicos que se ha encontrado en la legislación administrativa ecuatoriana se ha provisto la necesidad de revisar cuatro diferentes normativas internacionales de algunos países que contienen preceptos jurídicos que han de solventar un proyecto de reforma legal y que servirán para comprender, lo que en la legislación administrativa ecuatoriana debe ser establecido para la correcta aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, de tal manera que se revisan las siguientes legislaciones.

4.4.1. Régimen de Reconocimiento Voluntario de Infracciones a las Leyes Nros. 14.878 y 24.566, Resolución N° C.5 República Argentina

Mediante Decreto N° 1.306/08 el Presidente del Instituto Nacional de Vitivinicultura aprueba el régimen de reconocimiento voluntario de infracciones a las leyes Nros. 14.878 y 24.566 en el cual se establece un formulario de solicitud de acogimiento a esta figura jurídica mediante el cual se ha de presentar el reconocimiento voluntario de responsabilidad por parte de los administrados (Decreto 1.306, 2009, p. 4).

En el artículo 1° en el número I del presente Decreto se establece que quiénes podrán acogerse al presente régimen son todas las personas físicas o jurídicas responsables de haber infringido lo establecido por las leyes Nros. 14.878 y 24.566 y sus reglamentaciones, es decir es un régimen que determina que tanto personas naturales como jurídicas tienen la capacidad de ser sancionados administrativamente y por ende pueden acogerse a este régimen de reconocimiento de responsabilidad de manera voluntaria característica que se asemeja con la legislación ecuatoriana, pues las Administraciones Públicas de control como los Gobiernos Autónomos Descentralizados e instituciones como la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones están facultados para imponer sanciones administrativas a personas naturales y jurídicas en la medida en la que hayan cometido un infracción administrativa contenidas en las ordenanzas o leyes de la materia.

En el numeral II del mismo artículo también se ha establecido que quien opte por acogerse a este régimen solamente va a cancelar la multa, reducida en un cincuenta por ciento del monto total que hubiese correspondido en caso de concluirse la tramitación del expediente sancionador, claro está que este régimen no solo permite acogerse a esta figura jurídica, sino que determina, quienes pueden acogerse, por qué medio lo harán y el beneficio de multa reducida que obtendrán por evitar la tramitación total del expediente administrativo, en el ordenamiento jurídico administrativo ecuatoriano se revisa el Art. 253 del Código Orgánico Administrativo donde se encuentra la semejanza referente a que quien opte por acogerse a esta figura se hará acreedor a las exenciones que se determinen en el ordenamiento jurídico, pero a diferencia de esta legislación internacional, en la ecuatoriana no se especifica el porcentaje de exención a recibirse mientras que en esta legislación Argentina se sí

se establece con claridad cada uno de los beneficios; queda claro una vez más que le legislación internacional en este caso Argentina evita la dispersión jurídica y deja sentado en un Decreto como un órgano específico estatal ha de proceder en estos casos particulares, lo que permite ser tomado como referencia para la elaboración de la reforma jurídica en materia administrativa.

Así mismo para finalizar con el estudio del presente régimen se menciona en su numeral V del artículo 1, que todos estos beneficios están condicionados al pago total de la multa bonificada o a la suscripción de un plan de pagos por dicho monto, entendido como la multa total reducida al cincuenta por ciento y que en caso de que se venza el plazo para cancelar esta multa o el suscrito plan de pagos caducará el derecho otorgado al administrado sobre la exención de multa reducida y la administración pública iniciará las actuaciones para ejecutar el cobro de los valores adeudados totales, esto se asemeja a la legislación ecuatoriana pues en el Código Orgánico Administrativo en el Título II referente al Procedimiento de Ejecución Coactiva también se contienen estas características referentes al proceso que se ha de evacuar en caso que el administrado, una vez impuesta su sanción no realice el pago de sus obligaciones y también contiene oportunidades de pago como plazos y cuotas para conseguir alivianar la carga financiera ocasionada por una sanción pecuniaria.

4.4.2. Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, República de Colombia

La presente legislación contiene en su artículo 23 algunas reglas que han de ser provistas antes y después del reconocimiento de responsabilidad administrativa

razón por la cual serán consideradas en este proyecto de investigación, donde se busca establecer cada una de las reglas que permitan la correcta aplicación de esta figura jurídica, el artículo 23 de este régimen establecido mediante Decreto 2245 de 2011 el 28 de junio por parte del Presidente de la República de Colombia determina que:

El reconocimiento expreso y voluntario de la comisión de una infracción cambiaria o de los cargos formulados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, solo será válido si lo efectúa directamente el investigado o su apoderado expresamente facultado para el efecto.

1. Si el interesado a su apoderado expresamente facultado reconoce la comisión de una infracción cambiaria, deberá demostrar el pago del cuarenta por ciento del monto de la sanción que correspondería imponer.

El escrito en el que conste el reconocimiento voluntario de la comisión de la infracción deberá especificar las operaciones u obligaciones respecto de las cuales reconoce la comisión de la infracción, junto con la liquidación en moneda legal colombiana de la sanción reducida. (Decreto 2245 de 2011, p. 12).

Como se ha transcrito textualmente se puede evidenciar ciertas cláusulas que han de ser consideradas por el administrado y la administración pública para permitir la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad, en primer lugar establece que este reconocimiento debe ser expreso, característica que se diferencia del ordenamiento administrativo ecuatoriano, pues no existe tal apreciación en el Código Orgánico Administrativo ecuatoriano, es decir, debe ser

presentado mediante un escrito en el cual el administrado incoado en procedimiento sancionador ha de establecer sobre qué hechos y circunstancias acepta su responsabilidad, así mismo establece un monto que ha de ser cancelado por el administrado o su apoderado para que se asegure en parte el cumplimiento de la sanción que como se lo ha determinado de darse el caso de reconocer la comisión de la infracción cambiaria, este administrado ha de obtener ciertas exenciones del total de la multa que debería pagar de ejecutarse todo el procedimiento sancionador lo que también se diferencia del ordenamiento administrativo ecuatoriano, pues en este no se determina una cantidad específica a cancelarse para acogerse a esta figura jurídica pero que también se asemeja a la vez en la medida en que el inciso segundo del Art. 253 del Código Orgánico Administrativo manifiesta que al si el administrado reconoce su responsabilidad y corrige sus actos se obtendrán beneficios o exenciones establecidos en el ordenamiento jurídico.

Más allá de esto en el mismo numeral 1 se contiene un procedimiento que ha de seguirse cuando se recepte el reconocimiento expreso de la responsabilidad cambiaria, por ejemplo:

En el numeral 1.1 se establece que el interesado o su apoderado deberán adjuntar con este escrito de reconocimiento de responsabilidad, cada una de las pruebas que sean necesarias, para demostrar la concurrencia de tal infracción, lo que aporta a que la administración pública pueda desterrar la posibilidad del administrado sobre sus derechos a pretender anular tal sanción mediante la jurisdicción administrativa ya que él mismo será quien demuestre la existencia de la infracción administrativa cambiaria, característica que se diferencia del

ordenamiento ecuatoriano pues en la figura ecuatoriana de Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario se establece que la carga probatoria le corresponde a la administración pública y los eximentes de responsabilidad le corresponderán al administrado. (Decreto 2245 de 2011, p. 12).

En el numeral 3 inciso segundo de este artículo 23 también se ha establecido que para que proceda la reducción de la sanción prevista en el presente artículo, el interesado deberá presentar dentro de los términos señalados un escrito en el que reconozca haber cometido la infracción anexando al mismo copia del recibo oficial de pago, en este punto se continúa con un procedimiento que ha de ejecutarse para el perfeccionamiento de la figura del reconocimiento de responsabilidad ya que reconocer la comisión de una infracción no solo genera una obligación sino que también genera un beneficio oneroso para el administrado quien deberá cancelar una multa con un valor reducido, también el inciso tercero menciona que el reconocimiento voluntario sobre la comisión de la infracción al que se refiere el presente artículo, es procedente sobre los hechos constitutivos de infracción que sean violatorios de las normas aplicables de cada caso, es decir, se ha determinado que no se podrá aplicar esta figura jurídica cuando a criterio de la administración pública tal conducta no constituya infracción pues mal haría ésta en ejecutar un procedimiento sobre una conducta que no ha sido prohibida por el Derecho positivo. (Decreto 2245 de 2011, p. 12).

El presente artículo 23 contiene un sinnúmero de preceptos que han de regir a la figura del reconocimiento de responsabilidad cuestión que en la legislación administrativa ecuatoriana por su evidente falta de reglamentación, es así que el

parágrafo 1º de este artículo establece que cuando el pago de la sanción reducida cumpla los requisitos previstos inhibirá la apertura de una investigación administrativa, es decir, el administrado antes de ser notificado ya puede cancelar la sanción reducida para que no se ejecute una investigación por parte de la Administración Pública sobre los hechos que ha de aseverar en su escrito, y también dará por terminado el procedimiento sancionador cuando este ya haya sido formulado en contra del administrado.

Siguiendo esta misma línea jurídica el parágrafo 2º en cambio determina que “contra la resolución que termine la actuación y acepte el pago de la sanción reducida no procede recurso alguno” (Decreto 2245, 2011, p. 13). Se considera que no procede recurso alguno pero solamente en sede administrativa, ya que no tendría ningún sustento lógico aceptar la comisión de un hecho y luego querer negarlo mediante la interposición de un recurso, pero no así, si lo que se pretende es recurrirlo en sede jurisdiccional, ya que aquí las cuestiones de fondo son muy diferentes, hasta tal punto que el acto administrativo que acepta el reconocimiento de responsabilidad podría quedar insubsistente en el mundo jurídico, si un tribunal jurisdiccional determina que el mismo contiene vicios no subsanables o que se ha actuado afectando derechos del administrado.

4.4.3. Real Decreto legislativo 6/2015, Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Reino de España

En la presente normativa se ha encontrado la existencia de un procedimiento administrativo en el cual se concibe al pago voluntario como un Procedimiento Administrativo Sancionador Abreviado, tal procedimiento, puede ser asemejado con

el procedimiento abreviado del Derecho Procesal Penal, donde se acepta la comisión del delito y se negocia la pena con el Fiscal, y así mismo se diferencia en lo administrativo pues la normativa jurídica ecuatoriana no contiene un procedimiento administrativo sancionador abreviado como tal; y, como su nombre lo indica aplica de forma inherente el principio de celeridad y economía procesal al reducir la completa tramitación de un procedimiento sancionador de forma ordinaria, es por ello que se lo toma de referencia porque de este se puede establecer las reglas jurídicas que han de regir a la figura del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en el Ecuador y es en esta legislación española donde se encuentran sintetizadas las reglas básicas que hacen falta en la legislación administrativa ecuatoriana, como se lo ha manifestado antes, la presente ley contiene sanciones administrativas que al ir revisando su texto normativo claramente pueden ser ajustadas a la legislación ecuatoriana en materia administrativa.

El artículo 94 de la presente ley determina el Procedimiento Sancionador Abreviado y en su inciso primero establece que:

Una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de veinte días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, concluirá el Procedimiento Sancionador con las siguientes consecuencias:

- a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción.
- b) La renuncia a formular alegaciones, en el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas.

- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día que se realice el pago.
- d) El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- e) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel que tenga lugar el pago.
- f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente. (Real Decreto 6/2015, p. 43).

El objetivo de recoger esta parte normativa es unificar cada una de las reglas que se plantean en esta ley y aplicarlas en la legislación ecuatoriana, ya que la misma es muy clara cuando menos en la parte del pago voluntario, característica que se diferencia del ordenamiento jurídico ecuatoriano pues en este no se encuentran establecidas las reglas específicas que permitan la operancia de la figura jurídica.

El pago voluntario como se lo ha mencionado, es una figura que permite en estos casos a las administraciones públicas evitar la cobranza de valores adeudados a ella sin ejecutar un posible cobro coactivo, la posibilidad de ejecutar un pago voluntario atiende a criterios de economía procesal y por tal razón la administración puede dar exenciones pecuniarias por considerar que es preferible cobrar una parte del dinero sin gastar en trámites de cobranza que no recibir nada.

Tomando en consideración que al realizar un pago voluntario, se está aceptando la comisión de la infracción, esta legislación se ha provisto de la necesidad de determinar que el administrado luego de hacerlo nada podrá alegar, es decir no

podrá salvar ya el cumplimiento de la obligación que este mismo ha generado con la aplicación de esta figura, pero con lo que no se está de acuerdo es con la falta de resolución expresa que menciona, ya que en su mismo artículo habla sobre poder recurrir a la jurisdicción Contencioso-Administrativo lo que se diferencia en casos como en Ecuador donde sí se necesita de esa resolución para impugnarla cuando menos en la cantidad del pago.

Si de términos se refiere o plazos para interponer un recurso en sede contencioso-administrativo, en la legislación ecuatoriana tampoco se encuentra uno, entonces se tendría que atender a la característica del trámite como un procedimiento que ya ha sido beneficiado en algunas circunstancias y con ello establecer en la legislación ecuatoriana un término o plazo perentorio para que el administrado pueda acogerse a esta figura.

4.4.4. Reglamento Nacional de Administración de Transporte, República del Perú

Continuando con el análisis de la normativa en Derecho comparado, es el momento para mencionar a la legislación peruana quien en materia administrativa ha desarrollado otras disposiciones relativas al reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, en este contexto se ha de revisar lo que su artículo 124 prescribe en cuanto a las formas por las cuales termina el Procedimiento Sancionador, estableciendo que, este concluye por 3 causas “Resolución de sanción, resolución de archivamiento y pago voluntario del total de la sanción pecuniaria” (Decreto N° 017,MTC, 2009, p.158). Es así que en esta legislación peruana se confirma una idea y una diferencia clara sobre las causales de terminación del Procedimiento

Administrativo por lo menos en la parte sobre que, el pago voluntario pese a no estar reconocido en la legislación administrativa ecuatoriana como figura que da fin al procedimiento administrativo, lo es, pues así lo han legislado en la República del Perú, entonces se puede recoger de igual manera esta característica para de ella poder desarrollar todas las reglas que se necesitan implantar en la legislación administrativa ecuatoriana, así mismo se ha revisado el articulado que nos presenta éste Decreto y se ha encontrado la figura jurídica de Compromiso de cese de actos que constituyen infracción, con la cual el administrado en la Nación peruana se compromete a más de realizar el pago de la sanción a cesar la conducta que originó la infracción mediante un acuerdo suscrito entre la administración y éste último sujeto, a diferencia de legislación peruana, en la ecuatoriana, esta figura por su característica no se la encuentra en el ordenamiento ecuatoriano administrativo y para comprender su aplicación se refiere textualmente lo que este artículo determina:

Artículo 129.- Compromiso de cese de actos que constituyen infracción.

La autoridad competente o el órgano de línea que tramite el procedimiento administrativo sancionador, podrá suscribir los compromisos de cese con el presunto infractor, solo en los casos de infracciones que acarreen sanciones no pecuniarias distintas a la cancelación.

Los compromisos de cese o modificación de actos están sujetos a lo siguiente:

129.1. El presunto infractor debe hacer una propuesta a la autoridad u órgano de línea que tramite el procedimiento sancionador que contemple las medidas

y actos a ser llevados a cabo por este que impliquen la cesación o, de ser el caso la ejecución de determinados actos que acrediten el cese de la infracción.

129.2. Debe existir un reconocimiento expreso de la infracción cometida así como que ésta es posible de sanción.

129.4. Una vez suscrito el compromiso, concluirá el procedimiento administrativo sancionador.

129.5. No se aceptará la suscripción de compromisos en el caso de presuntos infractores que sean reincidentes o habituales, de infractores que hayan incumplido con compromisos anteriores, o quienes mantengan sanciones pecuniarias impagas en ejecución coactiva. (Decreto N° 017, MTC, 2009, p.158).

En el citado artículo en primer lugar se hace alusión a la existencia de una nueva figura jurídica llamada Compromiso de cese de actos que constituyen infracción, se considera así, porque la misma contiene algunas disposiciones sobre las sanciones administrativas; como lo ha prescrito esta norma, el órgano estatal puede suscribir un compromiso en cual se ha de establecer todas y cada una de las condiciones que acrediten que el administrado sancionado dejará de ejecutar una conducta violatoria de la norma y por tal razón debe existir un beneficio para las dos partes, en cuanto a la legislación administrativa ecuatoriana, refiriéndose a una figura de Cese de actos, el Código Orgánico Administrativo nada contiene sobre ella razón por la que claramente se diferencia de este ordenamiento jurídico peruano y para

afianzar la propuesta de reforma ha de ser considerada para presentarla en la eventual reforma que se ha de plantear más adelante.

El presunto infractor es dueño sobre el establecimiento expreso sobre la propuesta de cese de los actos, por ejemplo este podría manifestar en su escrito que no solo dejará de ejecutar la conducta sino que a su vez se hará responsable por reparar lo causado en caso de que esto sea posible pecuniariamente, en razón de que aquello indica la predisposición del administrado frente a la administración pública y ante la sociedad misma.

El reconocimiento que este ha de hacer del cometimiento de la infracción debe ser expreso pues no se puede permitir suposiciones que redunden en el cumplimiento o no de una sanción, pues, la administración pública debe ser consiente que no se puede eludir las responsabilidades tanto de investigación como de sanción y es por ello que este reconocimiento expreso liga al infractor a que cumpla lo que ha de ser resuelto.

Como efecto jurídico de la suscripción de este compromiso también es considerable y necesario que el mismo dé por terminado el procedimiento administrativo sancionador, ya que se sobreentiende el cumplimiento de la obligación sin que haya necesidad de llegar a instancia resolutoria pero ello no tendría que entenderse a manera que la administración no deba emitir un acto administrativo que acepte este compromiso y dé la característica a esta suscripción del compromiso como una forma de terminación del procedimiento administrativo sancionador.

Para finalizar con el análisis del presente articulado la legislación peruana ha establecido en este Decreto que un reincidente de una infracción administrativa no podrá acceder a estos compromisos pues se entendería que el mismo a razón de poder ejecutar esta figura jurídica va a seguir cometiendo el quebrantamiento de la norma expresa; por otra parte también se establece que quienes se encuentre impagos en otro tipo de sanciones administrativas o en ejecución coactiva tampoco podrán acogerse a este régimen a raíz de que los mismos no son fiables para el cumplimiento voluntario de una sanción y pues esto se entenderá como la erogación en la que podría a llegar a incurrir la administración pública en caso de que el infractor no cumpla con sus compromisos adquiridos, de lo detallado también es clara la diferencia existente en el ordenamiento ecuatoriano pues en lo que se ha revisado sobre reconocimiento de responsabilidad, la norma no especifica esta limitante para su aplicación.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Materiales

Entre los materiales utilizados en el presente trabajo de investigación que permitieron elaborar la tesis de grado recogiendo fuentes bibliográficas, se tiene:

Obras, Leyes, Manuales, Diccionarios, Ensayos, Revistas Jurídicas, obras Científicas y Páginas web de los organismos de justicia de diversos Estados, que se encuentran citadas de manera idónea y que forman parte de las fuentes bibliográficas de mi tesis.

Entre otros materiales se encuentran: Laptop, teléfono celular, conexión a internet, impresora, hojas de papel bond, fotocopias, anillados, impresión de los borradores de tesis y empastados de la misma, obras entre otros.

5.2. Métodos

En el presente proceso generativo de investigación socio-jurídico, se aplicarán los siguientes métodos que serán indispensables para conocer a profundidad la razón de la presente investigación.

Método Científico: Entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad, qué son los procesos metodológicos, qué parte de la observación de un hecho o fenómeno de la realidad objetiva, para establecer los caracteres generales y específicos. Proceso sistemático y razonado que se sigue para la obtención de la verdad en el ámbito de la ciencia, poniéndose a prueba la hipótesis científica.

Este método se lo ha aplicado en el trabajo al momento de buscar toda la información relevante sobre el tema de estudio, es decir, cuando se ha buscado

información en obras, revistas y en todas las páginas necesarias y puestas a disposición para recopilar toda la información requerida y que se vincula directamente al problema a investigar.

Al identificar la hipótesis se ha revisado cada parte de su estructura obteniendo una variable independiente y dos dependientes de las cuales se ha obtenido cada una de las categorías que se desarrollan en la revisión de literatura.

Método Inductivo: Es un proceso sistemático a través del cual se parte del estudio del hecho y fenómenos que ocurre en la naturaleza, la sociedad, para luego llegar a las generalizaciones, es decir es un método que partiendo de una proposición particular infiere una afirmación de extensión universal; razonamiento que va de lo particular a lo general.

Se considera que este método se lo ha aplicado en el momento de ir revisando la problemática específica, en primer lugar para entender el problema y de ahí continuar adecuándolo con la normativa suprema e internacional, de tal manera que se parte de lo específico hacía una cuestión general que en el presente caso podría derivar en una vulneración de derechos lo que se lo debe entender como el problema socio jurídico investigado.

Así mismo el problema referente a la ausencia de reglas jurídicas básicas en la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario ha sido analizado desde un punto doctrinario en el cual se ha hecho un amplio estudio doctrinario que ha permitido entender a la mencionada figura y afirmar que el problema puede ser apreciado en un estudio literario amplio tomando en consideración criterios de

algunos administrativistas nacionales y extranjeros como Gabino Fraga, Carlos Martínez, Andrés Moreta entre otros.

Método Deductivo: Sigue un método analítico el cual se presenta mediante conceptos, principios, definiciones, leyes o normas generales de los que se extraen las conclusiones, parte de lo general a lo específico, constituyéndose en un acto mental a través del cual el hombre estructura un nuevo conocimiento a base de la verdad en que el silogismo es su instrumento de expresión.

Para entender este método podría manifestar que se ha de hacer una revisión en primer lugar supranacional la misma que por varias décadas ha sido incorporada y ratificada por el Ecuador lo que genera la característica de normativa vinculante, en este sentido se ha tomado el problema y se lo ha analizado desde un contexto amplio en el cual no solo se limite a la esfera interna sino que ha sido analizado revisando casos que han podido ser acontecidos en otras naciones y que nos dan la plena certeza de que el problema existe y algunas consideraciones para poderlo resolver.

Método Analítico: Éste método implica el análisis, separación de un todo en sus partes u elementos constitutivos. Se apoya en que para entender un fenómeno es necesario descomponerlo en sus partes, con esto permite observar las causas, naturaleza y efectos para comprender la esencia de lo estudiado, permitiendo conocer más de la problemática planteada con el que se puede explicar, hacer analogías y establecer nuevas teorías.

El método analítico ha sido empleado en el desglose de cada uno de los subtítulos que se han ido desarrollando en la figura del reconocimiento de responsabilidad y

pago voluntario ya que ello implica el análisis de todo los fundamentos normativos y doctrinarios que le dan su espíritu y de los cuales se efectuó un estudio individual de cada una de sus partes para en primer lugar comprender de que se trata, como se aplica, cuándo se aplica, por quién se aplica y llegando a la teoría que es necesario realizar un estudio más profundo que permita determinar las consecuencias jurídicas de las cuales se reviste esta figura.

Método Exegético: Es el estudio de las normas jurídicas buscando el origen etimológico de la norma, figura u objeto de estudio, desarrollarlo, describirlo y encontrar el significado que le dio el legislador. Constituyéndose en el elemento que ayuda a establecer el significado y alcance de las normas jurídicas que forman parte de un ordenamiento jurídico.

En el presente caso este método se ha empleado directamente en el análisis de la figura jurídica desde un punto meramente jurídico es decir revisando la legislación específica que la contiene como lo es el Código Orgánico Administrativo, así mismo se ha revisado la Constitución de la República del Ecuador para comprender los principios que rigen a la presente figura jurídica. Con ello se ha podido establecer su contenido y de tal manera la razón que podría haber plasmado el legislador en ella, ya que la figura ecuatoriana se compone del sustento en principios como el de celeridad y economía procesal, en tal sentido su espíritu ha sido entendido como la necesidad de que el Estado no erogare más recursos de los necesarios y por ello se ha implementado esta figura lo que deja en claro que se aplica el método exegético desde el estudio legal de la figura.

Método Hermenéutico: En general es un método que tiene como fin la interpretación de textos poco claros. La hermenéutica jurídica tiene como finalidad la interpretación de textos jurídicos, presentando los principios para comprender su verdadero significado, siendo por tanto la interpretación del espíritu de la ley.

Se ha de entender la aplicación de este método cuando en un texto normativo para conocer el espíritu de la norma se le aplica por parte de algunos operadores de justicia que tienen la competencia para dar la interpretación a la norma generada por el legislador y aplicarla de tal manera que pueda ser entendida por todos, así mismo se recurre al espíritu de la norma cuando los administradores de justicia tengan dudas al respecto de esta, en este caso se recurrirá a la Asamblea Nacional para que ellos establezcan el espíritu de la norma y se la pueda aplicar de manera correcta.

Método Mayéutica: Es un método de investigación que somete el asunto estudiado a constantes interrogaciones hasta esclarecer la verdad, por ende presupone que la verdad se encuentra oculta en la mente de la persona y a través de la aplicación de este método el propio individuo desarrolla nuevos conceptos a partir de sus respuestas.

El presente método ha sido aplicado cuando se ha ido revisando cada uno de los puntos investigativos en los cuales se ha vertido criterios a través de las técnicas aplicadas de entrevistas y encuestas, que resultan en la obtención de nuevos cuestionamientos que nos han hecho pensar y repensar la problemática planteada y de la cual se percatada que la investigación en una parte es compleja pues no ha sido muy desarrollada y por otra parte permite de esta falta de estudio, empezar a sentar

cuestiones de carácter jurídico e investigativo que resultan en el desarrollo de soluciones a la problemática planteada.

Método Comparativo: Es un método de análisis y permite contrastar dos realidades legales en Derecho Comparado, en que se da el estudio de los diferentes ordenamientos jurídicos existentes, permitiendo contrastar dos realidades legales y obtener un posible acercamiento a una norma que está prestando aspectos trascendentales en otro país.

Para el desarrollo de esta tesis se ha empleado el método comparativo en el momento de revisar la legislación netamente internacional, la cual se ha escogido como derecho comparado, en esta parte trascendental de la tesis, se ha escogido a 4 países quienes poseen en su normativa vigente a la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en lo que tiene que ver a materia administrativa, como lo son la República Argentina con la Resolución C.05/2009 aprobada en Decreto 1.306/08 emitida por el Ministerio de Vitivinicultura; la República de Colombia con su Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales aprobado en Decreto 2245 de 28 de junio de 2011, por el Presidente de la República; el Reino de España con la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobada mediante Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de octubre y la República del Perú con el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; de tal manera que el derecho comparado da posibles soluciones que deben ser tomadas en consideración en la legislación ecuatoriana, ya que las mismas proponen nuevas formas o reglas

claras de aplicar la mencionada figura y con las cuales se ha de sustentar su implementación por carecer en la legislación administrativa ecuatoriana de estos preceptos desarrollados íntegramente.

Método Estadístico: El método estadístico consiste en una secuencia de procedimientos para el manejo de los datos cualitativos y cuantitativos de la investigación. Dicho manejo de datos tiene por propósito la comprobación, en una parte de la realidad, de una o varias consecuencias verificables deducidas de la hipótesis general de la investigación.

El método estadístico como sus características lo indican ha de ser aplicado en la ejecución de la investigación de campo en la cual se ejecuta en la representación gráfica, resultados de entrevistas y encuestas, así mismo con los cuadros de interpretación de resultados obtenido de su aplicación a cierto sector de profesionales del derecho y especialistas en la determinada rama del derecho administrativo y procedimiento sancionador, es así que con estas estadísticas se ha de reflejar si la problemática tiene sustento en el mundo jurídico y si las aseveraciones se configuran o se descartan, para ello fue importante la aplicación de bancos de preguntas que contengan características exactas referentes a la problemática propuesta para que estos profesionales contrasten la hipótesis y viertan sus valiosos comentarios sobre aquellas.

Método Sintético: Éste método consiste en unir sistemáticamente los elementos heterogéneos de un fenómeno con el fin de reencontrar la individualidad de la cosa observada.

El presente método fue aplicado en la discusión de la verificación de los objetivos, contrastación de la hipótesis y fundamentación jurídica de la propuesta de reforma; así mismo, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la presente tesis.

Método Histórico: Utilizado al momento de analizar los acontecimientos del pasado encontrando explicaciones a los comportamientos actuales respecto a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario.

De tal manera que este método fue aplicado en el momento de realizar una revisión histórica de la potestad administrativa sancionadora a través del Derecho Administrativo en los tiempos primigenios del Ecuador como República, donde se pudo establecer la evolución histórica de estas potestades y de la creación de órganos estatales que tengan a su cargo la potestad sancionadora administrativa para que sean estos directamente los que se encarguen de velar por el cumplimiento de la norma expresa.

5.3. Técnicas

Encuesta: Cuestionario que contiene interrogantes y respuestas para recabar datos o para detectar el criterio público sobre la problemática planteada.

Desarrollada al momento de aplicar las 30 encuestas a abogados en libre ejercicio que tienen conocimiento sobre el problema objeto de estudio.

Entrevista: Consiste en un diálogo entre el entrevistador y el entrevistado sobre aspectos puntuales de la problemática de estudio, se aplicó a 5 profesionales especializados y conocedores de la problemática.

5.4. Observación Documental

Mediante este procedimiento se analizó la existencia de algunos casos que se produjeron en la vida práctica referentes a la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en una institución pública, algunos de estos casos fueron Resolución No. ARCOTEL-CZO6-2020-0019; Resolución ARCOTEL-CZO2-2018-020 y Resolución ARCOTEL-CZO6-C-2019-0020, donde claramente se pudo evidenciar que en estos casos solo se indicaba a breve rasgo la figura jurídica como la establece el Código Orgánico Administrativo pero que nada se especificaba en cuanto a las consecuencias jurídicas de su aplicación por la propia falta de las mismas en la normativa administrativa.

6. RESULTADOS

6.1. Resultados de las Encuestas

La presente técnica de encuesta fue aplicada a 30 profesionales del Derecho de la ciudad de Loja, a través de un cuestionario de 5 preguntas, resultados que a continuación se procede a detallar:

Primera Pregunta: ¿Cree usted que el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo carece de norma jurídica específica sobre las reglas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario?

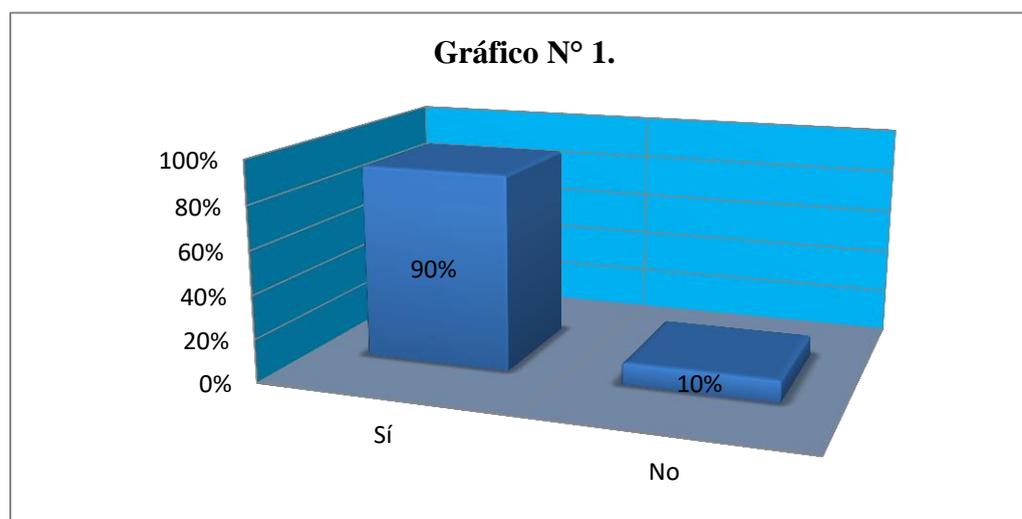
Cuadro Estadístico N°. 1

Indicadores	Variables	Porcentaje
Sí	27	90%
No	3	10%
Total	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja.

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho.

Representación Gráfica



Interpretación:

En la presente pregunta, de los 30 encuestados 27 profesionales que representan el 90% respondieron que el Código Orgánico Administrativo sí carece de norma jurídica específica sobre las reglas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, ya que manifiestan que no existe la normativa clara, previa y pública que regule el actuar de las administraciones públicas, con lo cual los administrados interesados en someterse a esta figura jurídica no podrán conocer las consecuencias jurídicas previas a acogerse o no a la misma, además, manifiestan que la falta de esta normativa vulnera derechos constitucionales como la seguridad jurídica y de igual manera explican que debe ser revisada la normativa para poderla aplicar a casos en específico. Mientras que 3 encuestados que corresponden al 10% responde que no, porque consideran que la normativa está adecuada para que cada administración pública regule a través de reglamentos el proceder del procedimiento administrativo sancionador.

Análisis:

De lo revisado en la interpretación y refiriéndome directamente a la pregunta que antecede, me adhiero al criterio de los 27 profesionales del Derechos que representan el 90%, quienes han manifestado su apreciación sobre la falta de reglas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, en este sentido, es claro que la falta de normativa jurídica no solo supone la necesidad de reforma de la normativa, sino que también supone la realidad de que el sistema jurídico administrativo ecuatoriano aún debe ser revisado y mejorado a profundidad, pues sino existen las garantías básicas para que un administrado decida

someterse a una figura que genera varias repercusiones legales, este no va a tener plena confianza de que sus derechos van a ser respetados dentro de un procedimiento administrativo sancionador, también se recoge la postura de los 3 encuestados que suponen el 10% de los encuestados quienes responden que no, al manifestar que las administraciones públicas pueden a través de Reglamentos imponer las reglas para la aplicación de un procedimiento sancionador, pero no comparto estos criterios en razón de que las administraciones públicas por su misma característica actúan como juez y parte dentro de estos procedimientos y pues si es la misma administración pública quien genera sus reglamentos para la aplicación de este tipo de figuras, se tendría que entender que son hechas a conveniencia o parcializadas, por tal razón la norma debe venir desde un todo a una situación específica y no al contrario.

Segunda Pregunta: ¿Cree usted que la falta de reglas jurídicas básicas en el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario impide su correcta aplicación?

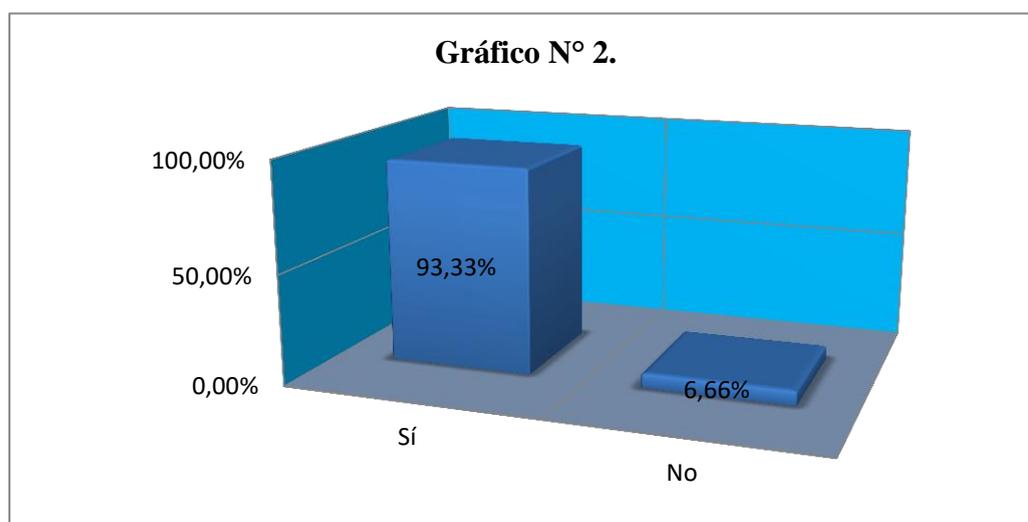
Cuadro Estadístico N°. 2

Indicadores	Variables	Porcentaje
Sí	28	93,33%
No	2	6,66%
Total	30	99,99%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja.

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho.

Representación Gráfica



Interpretación:

En la presente pregunta, de los 30 encuestados 28 profesionales que representan el 93,33% respondieron que sí, que la falta de reglas jurídicas básicas para la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario sí impide su correcta aplicación en razón de que sin norma taxativa descrita en el Código Orgánico Administrativo dará lugar a que las administraciones públicas se faculten por sí mismas a ejercer la figura a su conveniencia, pues como se ha revisado, no existe la norma clara y específica que regule el actuar de las administraciones públicas, entonces esto genera que la figura no sea aplicada correctamente pues no se conoce cuáles son sus alcances normativos ni las consecuencias jurídicas que la misma ha de llevar consigo en el momento de su aplicación. Por otra parte 2 encuestados responden que no, manifestando que no impide su correcta aplicación sino que se deja a la imaginación el proceder o requisitos para asumir la

responsabilidad, de igual manera se manifiesta que la aplicación de esta figura solo significa renunciar ciertos derechos.

Análisis:

De lo que se ha manifestado por parte de 28 profesionales encuestados, representando el 93,33%, me sumo al criterio que ellos refieren, en razón de que la falta de norma jurídica sí impide la correcta aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, ya que si no se dispone de la normativa clara y específica cómo se pretende que las autoridades administrativas apliquen una figura ante la cual no se sabe cómo proceder y si no se sabe cómo proceder o como aplicarla, de qué manera se va a fundamentar la decisión que se tome en ella, recordando que todas las resoluciones deben estar debidamente motivadas por mandato constitucional, por otra parte 2 profesionales que constituyen el 6,66% dicen que no se impide la correcta aplicación de esta figura porque entienden que la figura lo único que pretende es renunciar a ciertos derechos, por lo cual no estoy de acuerdo a su criterio pues en esta figura se revisa el tema de una sanción pecuniaria que ha de devenir de un procedimiento sancionador administrativo entonces podría preguntarme ¿Qué pesa más, el dinero o un derecho? Entonces no se comparte la postura pues la vulneración de derechos trae consigo el quebrantamiento de principios constitucionales.

Tercera Pregunta: ¿Cree usted que la ausencia de reglas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario generan desconfianza en la potestad administrativa sancionadora?

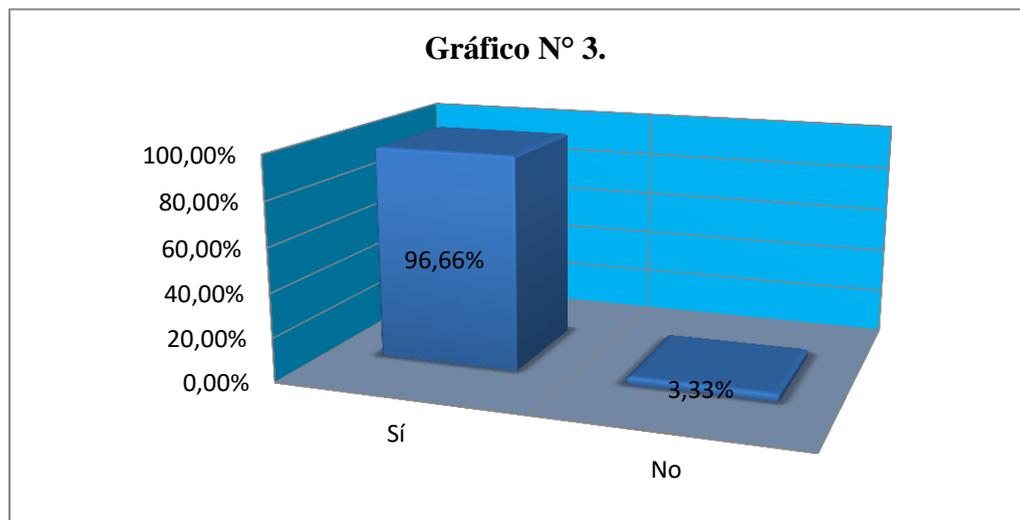
Cuadro Estadístico N°. 3

Indicadores	Variables	Porcentaje
Sí	29	96,66%
No	1	3,33%
Total	30	99,99%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja.

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho.

Representación Gráfica



Interpretación:

En la pregunta que nos corresponde, de los 30 encuestados, 29 de ellos que representan el 96,66% responde que sí, manifestando que la falta de reglas jurídicas para la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario sí generan desconfianza en la potestad administrativa sancionadora en razón de que sin la normativa clara y específica que regule la aplicación de esta figura, el administrado no va a conocer cuáles son los límites que tiene la administración pública para resolver su situación en caso de acogerse a esta figura y que se ha de dejar al libre albedrío su interpretación, así mismo manifiestan que la

desconfianza se genera por la falta de seguridad jurídica para el administrado por la ausencia de normativa específica, de igual manera manifiestan que la falta de normativa puede dar lugar a actuaciones fuera de la legalidad y maliciosas que podrían beneficiar solo a la administración pública o solo a los administrados. Mientras que 1 encuestado que representa el 3,33% manifiesta que no, pero no argumenta la razón de su respuesta.

Análisis:

Con los aportes recogidos en la siguiente pregunta y tomando en consideración lo que 29 profesionales del Derecho quienes representan el 96,66% han establecido sobre la siguiente pregunta se puede deducir que efectivamente la ausencia de reglas básicas para la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario sí generan desconfianza en la potestad administrativa sancionadora, esto se debe a que los administrados poco conocen generalmente de lo que es una figura jurídica y peor aún entenderán las consecuencias jurídicas de someterse tal figura como la que se trata en esta investigación, es por ello que se entiende claramente que si no existe la normativa que de acuerdo al artículo 82 de la Constitución debe ser clara, previa y pública los administrados no van a tener la seguridad y peor aún una real apreciación legal de lo que someterse a esta figura significa, se debe recordar que quienes están generalmente frente a conflictos con las administraciones públicas son los administrados comunes y corrientes quienes no conocen la normativa como se pretende que la conozcan, es por ello que no se puede centrar a la simple frase de que el conocimiento de la ley no exime de su cumplimiento pues la realidad jurídico social que en el Ecuador se evidencia es totalmente diferente, en razón de tal

apreciación es claro que si un administrado revisa la legislación y en ella no encuentra lo que realmente debería encontrar, este va a tener la desconfianza en primer lugar de la administración pública porque no va a saber hasta donde podrá llegar su actuación y así mismo desconfiará en someterse a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario porque el sistema jurídico y la normativa son inexplicables para su entendimiento, también es necesario manifestar que no se está de acuerdo con el profesional que ha manifestado que la ausencia de reglas jurídicas para la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario no genera desconfianza en la potestad administrativa sancionadora pues como se lo ha manifestado, sin norma clara para los administrados, serán muy pocos quienes decidan someterse a esta figura, pues en la legislación administrativa no se especifica las consecuencias jurídicas de su aplicación.

Cuarta Pregunta: De las siguientes opciones ¿Cuál cree usted que vulnera la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario? a) Seguridad jurídica, b) Debido proceso, c) Prohibición de autoincriminación.

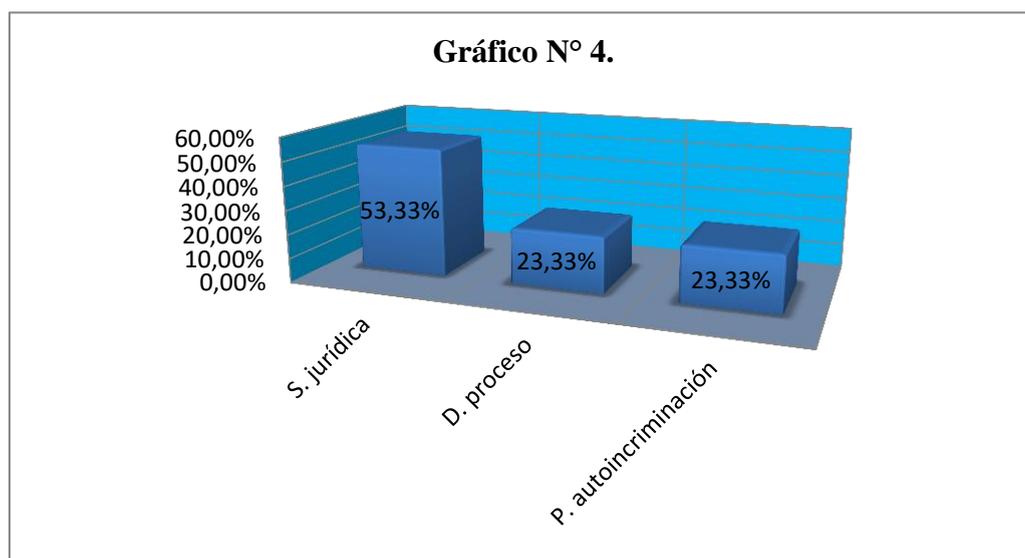
Cuadro Estadístico N°. 4

Indicadores	Variables	Porcentaje
S. jurídica	16	53,33%
D. proceso	7	23,33%
P. autoincriminación	7	23,33%
Total	30	99,99%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja.

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho.

Representación Gráfica



Interpretación:

En la presente interrogante, de los 30 encuestados, 16 de ellos que corresponde al 53,33% responden que la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario vulnera el derecho a la seguridad jurídica en razón de que la norma no es clara y precisa, lo cual puede entenderse como una errónea interpretación de la figura jurídica, así mismo 7 de los encuestados que representa el 23,33% escogen la opción del debido proceso como derecho vulnerado por la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario pues entienden que la aplicación de una sanción debe darse mediante la tramitación de la totalidad del procedimiento administrativo sancionador, por otra parte, 7 de los encuestados selecciona a la prohibición de autoincriminación como derecho vulnerado en razón que la figura jurídica dispone que el administrado es quien reconoce su responsabilidad para obtener ciertas exenciones pecuniarias.

Análisis:

La siguiente pregunta al ser de selección por preferencia de los encuestados, se considera que todas las selecciones son válidas y en tal razón se comparte el criterio de cada una de ellas, en primer lugar se debe entender que la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario efectivamente vulnera el derecho a la seguridad jurídica y esto se demuestra cuando se revisa la normativa prescrita en el Código Orgánico Administrativo, pues como manda la Constitución las normas deben ser claras, previas y públicas, es en la categoría de clara donde se sustenta el criterio de vulneración a este derecho pues en la legislación administrativa antes mencionada no se encuentran las reglas jurídicas básicas que se han de conocer antes de aplicar la figura jurídica materia de esta investigación, en ese sentido si lo administrados no conocen o no disponen de normativa jurídica expresa, cómo pretenden las administraciones públicas que estos administrados supuestamente infractores se acojan a la misma, pues de la misma falta de normativa expresa se entiende que no van a tener la seguridad jurídica para hacer valer sus derechos frente a la administración pública o de ser el caso, frente a los jueces Contencioso Administrativos. El debido proceso también se debe entender vulnerado pues como lo han manifestado los encuestados y como lo determinan las mismas garantías básicas del procedimiento administrativo sancionador establecidas en el artículo 248 del Código Orgánico Administrativo, esto es que, en ningún caso se debe imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento, entonces es claro y evidente que esta figura jurídica vulnera este derecho pues permite que el administrado acepte su responsabilidad y con ello se dé fin al procedimiento sancionador sin que se haya tramitado en su totalidad, se recuerda que el debido proceso significa ir etapa por etapa en las cuales el administrado y la administración

a través del principio dispositivo impulsan el procedimiento y van evacuando cada etapa con las solemnidades que la misma normativa prevé, entonces saltarse varias etapas con el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario evidentemente rompe el derecho al debido proceso. Por último se ha establecido a la Prohibición de autoincriminación como derecho vulnerado y se debe manifestar que sí, que en la vida práctica se vulnera este derecho con la aplicación de esta figura, recordando que en el mismo Código Orgánico Administrativo se determina que es la administración pública la que agotando todas las etapas procesales administrativas debe reafirmar la inocencia del supuesto infractor o declarar su culpabilidad pues a su amparo tiene la búsqueda de pruebas de cargo en contra del supuesto infractor, es así que, al ser el administrado quien reconoce la responsabilidad se le está permitiendo que se vulnere este derecho a costa de ciertas reducciones pecuniarias cuando más vale un derecho subjetivo que el dinero.

Quinta Pregunta: ¿Está de acuerdo que se realice una reforma legal al Código Orgánico Administrativo en lo referente al establecimiento de reglas jurídicas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario?

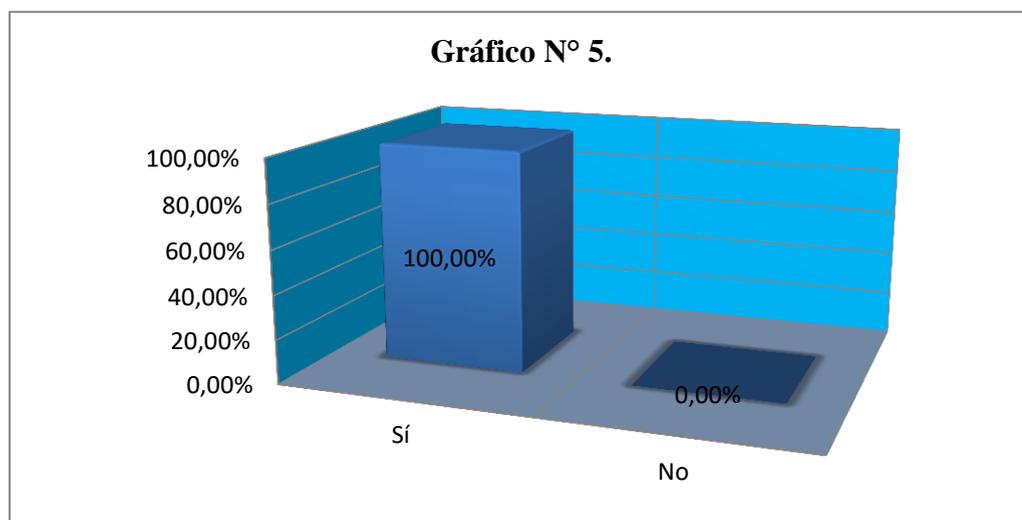
Cuadro Estadístico N°. 5

Indicadores	Variables	Porcentaje
Sí	30	100%%
No	0	0%
Total	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja.

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho.

Representación Gráfica



Interpretación:

En la presente pregunta los 30 encuestados que representan el 100% han mencionado que es completamente necesario realizar una reforma al Código Orgánico Administrativo en lo referente al establecimiento de reglas jurídicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en razón de que los encuestados manifiestan que para la correcta aplicación de esta figura se debe determinar un procedimiento claro y preciso, que en primer lugar evite dilaciones innecesarias y vulneraciones a los derechos de los administrados, también se manifiesta que una reforma legal permitirá la correcta aplicación de la ley y de una justicia perfectamente aplicada, permitiendo a jueces, autoridades administrativas y abogados una adecuada aplicación de la norma, de igual manera se menciona que se debe reformar esta figura jurídica para que se esclarezca en qué casos se puede someter un administrado a ella, ya que estas reglas no podrías aplicarse en ciertas situaciones, otros también establecen su criterio en

que realizando una reforma legal a esta figura, se garantiza que los derechos y principios no sean vulnerados y que así se pueda generar confianza en el sistema administrativo sancionador.

Análisis:

De lo que han manifestado los encuestados y al estar todos de acuerdo en que realizar una reforma al Código Orgánico Administrativo es indispensable y se sobreentiende que en la práctica y en la aplicación de esta figura se ha vulnerado derechos constitucionales, mismos que deben ser protegidos al momento de aplicar la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario pues como se ha dejado por sentado, esta figura carece de reglas jurídicas básicas que en primer lugar limiten el poder punitivo que se les ha conferido a las administraciones públicas para sancionar a quienes quebranten la normativa expresa, en razón de que la falta de claridad de la norma es sinónimo de desconfianza y de vulneración de derechos pues la voluntad del administrado al momento de someterse a la aplicación de esta figura podrá verse eludida al considerar este sujeto que sus derechos constitucionales pueden ser vulnerados y que la falta de normativa expresa no le dejan claro cuál serán los efectos jurídicos o las consecuencias jurídicas del sometimiento de esta figura; la reforma legal se ve sustentada en que se establezca el límite al poder sancionador de las administraciones públicas a través del Código Orgánico Administrativo, ya que se ha entendido, que esta normativa por ser reguladora de toda la función administrativa en el sector público, debe contener todas y cada una de las disposiciones normativas y legales claras y específicas para el correcto funcionamiento de las administraciones públicas pero de la revisión

normativa se ha podido evidenciar claramente que no es así, ya que la legislación administrativa antes citada no contiene ciertas disposiciones claras y específicas para algunas figuras jurídicas como lo es el presente caso.

6.2. Resultados de las Entrevistas

La técnica de la entrevista se aplicó a 5 profesionales, entre ellos abogados, funcionarios y ex funcionarios administrativos de la provincia de Loja, conocedores de la problemática, en un cuestionario de 5 preguntas, obteniendo lo siguientes resultados:

Primera Pregunta: ¿Cree usted que el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo carece de reglas jurídicas básicas en el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, generando confusión en los administrados?

Respuestas

Primer Entrevistado: Sí, definitivamente el artículo 253 será una disposición legal que permite al infractor reconocer su responsabilidad para así darle fin al procedimiento con la imposición de una sanción. Debería también señalar las reglas básicas para su aplicación. Dado que de no ser así, genera confusión en los administrados respecto a sus beneficios y procedencia, además de vulnerar los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso, ya que al no estar determinadas estas reglas de manera clara y delimitada, se pueden presentar situaciones de incorrecta aplicación y malversaciones que sólo beneficiarían a los involucrados, quedando de esta manera en evidencia que existe un vacío jurídico

respecto a la problemática planteada y que es necesaria y urgente la incorporación de estas reglas.

Segundo Entrevistado: Sí, sí carece de reglas jurídicas básicas en cuanto a que no se establece la manera en la que se va a aplicar la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, ahora la cuestión a preguntarse es ¿Por qué nos genera una confusión? Porque a mi criterio, se estaría dejando a libre albedrío la interpretación que se le debe dar a la figura y pues a falta de normativa expresa se pueden generar malas o erróneas interpretaciones de la norma que pueden vulnerar derechos constitucionales como la seguridad jurídica y el debido proceso principalmente, de ahí que es indispensable establecer en primer lugar las reglas básicas de esta figura, las consecuencias jurídicas a las que se va a someter el administrado y así mismo los límites que va a tener la administración pública al momento de aplicarse esta figura.

Tercer Entrevistado: Efectivamente, de hecho, si continuamos analizándolo paso a paso. Si el infractor reconoce su responsabilidad, le está induciendo a que reconozca que él tuvo una infracción y eso realmente si vamos a la parte penal, está prohibido. Estás violentando algunos principios, uno es el principio de inocencia porque ya lo estás diciendo. Ya, reconoce que cometió una infracción, así que por favor, reconoce para que todo esto se acabe. Entonces en esto hay mucho, hay mucho que ver también. Cuando dice mire, se puede resolver el procedimiento con la imposición de la sanción, Es decir, ya tienen una tarifa y tiene un monto ya determinado a lo que debes abonar, ejemplo te expongo en el Municipio cuando cometes una infracción pequeña te cobran el 10 por ciento del avalúo que te ellos te lo ponen.

Algo que pasa y es conocido por todos, por ejemplo el Municipio y sus inspectores son juez y parte. Y si es cierto, puedes apelar. Y la ley te va a ayudar con una buena investigación y todo. Pero es ya en la instancia jurisdiccional. Es decir, que en el primer proceso lo tienen ganado las administraciones públicas, lo hacen porque son juez y parte. Entonces, en ese momento también creo que hay un problema que recaer en el proceso. En la falta del debido proceso, recordando que esto se va más allá de la esfera nacional, Derechos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos en las garantías del debido proceso, ya no vamos solo a lo que es Ecuador, vamos a lo internacional porque es un derecho bastante grande y somos internacionalistas y nos encontramos amparados en varios instrumentos que nos obligan como Estado a regirnos a esa normativa.

Cuarto Entrevistado: El ordenamiento jurídico habla de la jerarquía de las leyes. Al hablar de jerarquía de las leyes hay que tener claro que la Constitución es la norma rectora, entonces el resto, como su nombre lo dice bien. El ordenamiento jurídico en lo que serían las escalas. O cierto cualquier otro Código estaría de una manera infraconstitucional. Los distintos códigos dígame, penal, el Código Administrativo y cualquier otro, simplemente es en beneficio y que no afecte el orden jurídico. Dejando claro esto, la Constitución te prohíbe el hecho del auto incriminación, por cierto. Entonces, al ser un principio que lo tenemos, que tú mismo no puedes auto incriminarte, significa que estaría esta norma contraponiendo la Constitución que expresamente lo determina como prohibido.

Repregunta: Doctor, revisando la figura del artículo 253 ¿Cree usted que a esta norma todavía le falta por aclararse en vista de que el Código Orgánico

Administrativo es un código nuevo? Esta normativa, por así decirlo, es nueva porque se lo promulgó en el 2017. Entonces, usted ¿cree que este código carece de las reglas básicas que deban aplicarse en esta figura?

Respuesta: Bueno, el Código tiene normativa buena, obviamente, y en su estructura es la mayoría de lo que en él se ha plasmado. Pero como en toda ley, recuerda que la ley manda, prohíbe, permite, ¿no es cierto?

Entonces tendría que encaminarse a que la legislación administrativa esté acorde con la Constitución para que así guarden la correspondiente sensatez porque no puede algo infraconstitucional estar por encima de la Constitución. Entonces tienes que partir en tu trabajo desde un punto de vista constitucional, para que obviamente obtengas y generes conclusiones y recomendaciones que aporten a la solución de tu problemática.

Quinto Entrevistado: Pregunto esquivando derechos constitucionales, como por ejemplo el debido proceso, el cual nos indica que para todo esto, ya sea administrativo, judicial, debe tener un avance progresivo, la cual desembocaría en una resolución declarando al infractor su culpabilidad.

En primer lugar, usted afirma que el Código Orgánico Administrativo en el artículo 253 contiene normativa, pero es poco clara. Recordemos que el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador nos establece la seguridad jurídica como un derecho donde las normas tienen que ser claras, previas y públicas. Entonces, en ese sentido, y como usted nos lo ha manifestado, este artículo estaría contraponiendo a este principio, pues no contiene toda la normativa que deseáramos, pues, los

administrados que la contenga para poder conocer qué va a suceder si nosotros nos adherimos a esta figura.

Comentario del autor: A partir de lo que los entrevistados han manifestado con sus valiosos criterios, es cierto que al existir la falta de normativa para la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario se genera confusión en los administrados, pues estos no conocen la realidad normativa que se puede llegar a imponer al momento de someterse a esta figura, en este sentido, mal haría una administración pública simplemente al indicar que un administrado se acoja a esta figura sino le va a poder explicar cuáles van a ser los efectos y las consecuencias jurídicas que recaerán en la figura antes mencionada, dando como resultado que el administrado a más de tener confusión sobre la figura por no entender su espíritu y la manera en cómo se la va a aplicar también sentirá desconfianza de someterse ante la administración pública pues considerará que la figura solo va a ser benéfica para la entidad sancionadora y perjudicial para sus intereses particulares, por tales consideraciones es que se ha provisto de la necesidad de estudiar y analizar el contenido del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, pues se ha apreciado a través de la investigación que esta figura poco ha sido estudiada y al estar incorporada en la nueva legislación administrativa ecuatoriana pues la misma debe ser clarificada a fin de que las autoridades administrativas, jueces, abogados y administrados en su conjunto puedan comprender la realidad de su alcance normativo y de este alcance, considerar su sometimiento en un administrado.

Segunda pregunta: ¿Conoce usted cuáles son los efectos jurídicos de la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario?

Respuestas

Primer entrevistado: Ya he manifestado de manera general, Fernando, conozco que una de las principales consecuencias jurídicas que provoca la aplicación y el acogimiento a esta figura jurídica por parte de los involucrados sería el hecho de que se evitaría llegar a una instancia resolutive.

Es decir, que ellos, desde el momento de aceptar su responsabilidad y con ella, pues está en oposición al pago voluntario para subsanar de tal manera el procedimiento administrativo. Esto sería como que el principal efecto jurídico y consecuencia que provocaría como tal. Pero a la vez también considero que de existir las reglas que tú manifiestas en tu tema de tesis, los fiscales son el objeto de esto. Sería más fácil poder delimitar y tener en y manejar de manera más clara, es decir, alcanzar un correcto manejo de las consecuencias jurídicas, porque por el hecho de encontrarse dispersos en todo el corte e permite que no se las puede identificar bien, entonces con estas reglas, con la incorporación de estas reglas, se las podría incorporar y emplear para un mejor manejo.

Segundo entrevistado: A simple vista de lo que nos has comentado sobre la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario considero que los efectos jurídicos en primer lugar corresponden a la terminación del procedimiento administrativo sancionador pues así lo determina el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo, también se debe entender que la aplicación de esta figura y al ser el administrado el que reconoce la responsabilidad, automáticamente es él mismo quien está rompiendo el principio de inocencia con lo cual daría la inmediata aplicación de la sanción y pues el administrado declarado infractor deberá pagarla,

también la figura jurídica como resultado de su aplicación trae una exención pero la normativa administrativa no la determina con claridad lo que da a entender que cada administración pública ha de contener el porcentaje de exención y eso no es correcto pues se sigue apoyando a que en las legislaciones exista dispersión jurídica, misma que solo causa malestar y confusión al momento de buscar la normativa pertinente.

Tercer entrevistado: Lo correcto es el desaparecimiento del mundo jurídico del proceso, mejor dicho, ya no se genera ya ni siquiera el proceso administrativo sancionador en su totalidad, sino que con ese pago se elimina todo el expediente como sino no hubiera existido.

Entonces se manifiesta que con la aplicación de esta figura, devendría como efecto jurídico principalmente la terminación del procedimiento administrativo sancionador. ¿Por qué? Pues obviamente todo procedimiento sancionador termina con la imposición de la sanción al menos en materia administrativa pues también se puede derivar a instancia jurisdiccional, para que la actuación administrativa sea revisada por un juez imparcial, y es pues con la pregunta nace otra cuestión que a mi parecer porque no se crea un reglamento general para las administraciones públicas para no solo recoger las regulaciones de todas las administraciones sino también para eliminar de cierta manera o en cierta parte tanta normativa diferente que existe para un mismo caso.

Cuarto entrevistado: En el momento de que hablas de efectos jurídicos, del reconocimiento y pago voluntario, te sometes por el mismo hecho como que atenúa o seguimos constitucionalmente el hecho de reconocerlo. Entonces, ¿qué es lo que dice la norma? Lo reconozco. Y tú tienes un premio, por así decirlo, Sí, en palabras

comunes. Entonces te vamos a premiar con esta reducción de la sanción. O sea tú reconoces pero volvemos a tentarlos. Recuerda. Dentro de tu pregunta, el principio de auto incriminación principio constitucional. Entonces no puede ofenderse. Entonces no pueden haber qué te diré, no puede haber manipulaciones dentro de la misma ley para decirte reconócelo tú mismo y nosotros con ello nos evitamos costos innecesarios. Hay que partir desde eso, ¿no? Porque igual, revisando el Código Orgánico Administrativo, también se manifiesta que la carga de la prueba para poder establecer la responsabilidad de un administrado le corresponde a la misma Administración.

Ahora, no te olvides de una cosa dentro de lo que estás diciendo. No hay que olvidar que el acto administrativo y antes de que se emita cualquier título de crédito, tiene. Escúcheme bien, tiene que cumplir con el requisito de la notificación. Significa que si un acto administrativo no está notificado, simplemente es nulo.

Quinto entrevistado: Sí, tratando a simple vista, según mi opinión, los efectos jurídicos son la imposición de la sanción y la terminación de procedimientos administrativos. Es decir, nosotros al tipificar y al conocer los efectos jurídicos a través de una reforma legal. Sería prudente que nosotros los invoquemos como la necesidad de que las reglas básicas de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario queden claras para los administrados y por ende se puedan aplicar de manera correcta pues recordemos que las normas de acuerdo al artículo 82 de la Constitución deben ser claras, previas y públicas, si la norma no es clara como pretendemos imponer los efectos jurídicos de una figura, no se debe decir que se los sobreentiende pues en un Estado de Derecho jamás se permitiría tal apreciación y

peor aún en un Estado constitucional de derechos, donde cada derecho y garantía pesa más que cualquier norma siempre y cuando se ajuste a los presupuestos constitucionales.

Comentario del autor: A efecto de analizar las respuestas de los entrevistados con respecto a las consecuencias jurídicas que devienen de la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad ay pago voluntario, se puede rescatar que la mayoría de los profesionales han manifestado que se debe entender claramente a que el primer efecto jurídico es la terminación del procedimiento sancionador y como segundo efecto mencionan que es la imposición de la sanción en cuantía reducida, así mismo manifiestan que otro efecto jurídico que no está directamente expresado en el Código Orgánico Administrativo pero que se debe sobreentender es que se rompe directamente la presunción de inocencia del administrado quien va a ser sancionado por la aceptación de su responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador y pues con ello también se da el efecto jurídico del quebrantamiento a la prohibición de autoincriminación, razón por la cual la administración pública claramente puede dirigir toda su actuación al administrado y sancionarlo, pese a que la presunción de inocencia debe ser desvirtuada por la misma administración pública y no por el administrado supuestamente infractor, al referirnos a estos efectos jurídicos, los entrevistados comentan que es necesario indicar también cuáles serán los efectos jurídicos que se cause en la administración pública pues los mismo no se encuentran detallados en la figura jurídica y esto puede ocasionar vulneración al derecho a la seguridad jurídica pues la falta de norma eso es lo que compromete.

Tercera pregunta: ¿Considera usted que es necesario tipificar las reglas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora?

Respuestas:

Primer entrevistado: Sí, considero necesaria la incorporación de estas reglas básicas, ya que las mismas deben señalar de manera clave y precisa la aplicación de esta figura, ya que considero que por la delicadeza del tema y por los beneficios que le produce al involucrado o a los involucrados como tal, en la incorporación de estas reglas básicas, ayudarían a su correcta aplicación. Además de que este tipo de procedimiento se desarrollaría de manera más clara, beneficiando no sólo a los involucrados, sino también a las administraciones, por el hecho de que la falta de normativa se puede prestar para malas aplicaciones y para malversaciones que únicamente beneficiarían a los involucrados y esa tampoco es la idea.

En si el objeto sería verificar las reglas concisas y claras que permitan más que todo como usted se lo manifiesta, que permitan que tanto la administración pública no exceda su poder punitivo y que también el administrado entonces no se quiera aprovechar de la falta de normativa para obtener beneficios que no están descritos en la norma.

Segundo entrevistado: A mi criterio, sí, yo considero que es necesario que se las tipifiquen de forma expresa y en la cual se nos deje claro cuáles van a ser las reglas que van a guiar la aplicación de esta figura jurídica.

Nos estamos refiriendo a que una vez tipificadas las reglas básicas, se dará la seguridad jurídica que necesitan los administrados. En razón de que al tipificar las reglas básicas, pues obviamente los administrados van a conocer cuáles van a ser las consecuencias jurídicas que va a determinar tal figura o tal artículo, por tal razón vamos a lograr que los administrados tengan confianza en el sistema punitivo administrativo pues serán ellos que con conocimiento entero de causa se someterán o no a una figura que respete sus derechos y garantías.

Tercer entrevistado: En nuestro Estado se sobreentiende que todo lo debemos tener en escrito, lo fundamental y sobre todo, debe ser organizacional, somos un Estado tanto Constitucional como organizacional y se necesita tener este escrito más aún, como te mencionaba en la anterior pregunta un reglamento que delimite la realidad normativa de esta figura jurídica.

Se debe ver un modelo que se ajuste a lo que estamos viviendo sociedad, porque el derecho avanza, como la sociedad lo hace de igual manera, pero para poder tipificar estas reglas considero que sería necesario revisar cuestiones prácticas como por ejemplo, cuántos casos se han resuelto de esta manera, cuántos se han quedado a medias, si existe o no la jurisprudencia respectiva que lo ampare, por ello también y a modo de comentarlo necesitamos el reglamento que sean a modo de las reglas del juego a las cuales se van a someter las dos partes.

Más que todo se debe profundizar en lo que es la seguridad jurídica, porque obviamente nosotros necesitamos afianzarnos. Bueno, yo siendo como hablando desde el punto de vista de la administración, la administración pública también tiene,

pues obviamente se rige por la ley, entonces esta ley debe ser tan clara que sea ejecutable.

En realidad, en el derecho a la seguridad jurídica para los administrados también es necesario, porque al momento de tipificar, como se dice, las reglas del juego, obviamente le van a manifestar a la administración usted puede realizar esto y hasta aquí, y al administrado también le van a decir lo mismo.

Cuarto entrevistado: Tiene que necesariamente tiene que. Vamos a irnos un poquito para atrás dentro de la respuesta anterior que manifestaba en cómo se ha protocolizado, por no decirlo de otra manera, donde solemnizar el acto administrativo se da a través de la notificación al administrado. Entonces, volviendo a que tiene que estar enmarcado en derecho y dando los pasos obviamente a seguir, claro que sí, tiene que estar tipificado porque eso da legalidad a los actos administrativos y más delicados en el caso de imponer una sanción, recordemos que las autoridades administrativas deben motivar en derecho sus decisiones, es entonces cuando la tipificación de reglas básicas para este tipo de figuras le da la fortaleza a la autoridad sancionadora para que expida un acto administrativo y no ponga en riesgo su cargo por falta de motivación.

Quinto entrevistado: Claro que es necesario tipificar las reglas básicas de esta figura, recordemos que como en el cualquier ámbito del derecho, lo que no está tipificado no puede ser sancionado, y si nos referimos a reglas que van a someter tanto a la administración pública como a los administrados, pues que mejor que se deje claro para ambas partes cuáles serán los derechos y obligaciones que se van a generar a partir de su interés en el sometimiento a esta figura, recordemos que la

necesidad de tener la norma previa es indispensable para que el Estado pueda ejercer sus funciones y en este caso de procedimiento administrativo sancionador, para que el mismo pueda aplicar el Ius puniendi que es de donde deviene esta facultad sancionadora otorgada a las administraciones públicas.

Comentario del autor: Tomando en cuenta cada uno de los criterios referentes a la necesidad de tipificar en la legislación administrativa ecuatoriana las reglas básicas que se han de aplicar en la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, se puede tener certeza de que un proyecto de reforma deberá contener la clara apreciación de las limitaciones que van a tener tanto las Administraciones Públicas como los administrados a las cuales han de someterse en el caso de inmiscuirse en un procedimiento administrativo sancionador, pues claro está, que para que se puedan aplicar de manera correcta, con eficacia y eficiencia las figuras jurídicas que se posee en la legislación administrativa ecuatoriana, es necesario que su proceder esté plasmado en la normativa, siempre y cuando esta esté acorde a los derechos, principios y garantías constitucionales que es lo que actualmente se promulga en un Estado constitucional de derechos y justicia social, a más de esto cada resolución que nazca de las autoridades públicas y jurisdiccionales por mandato constitucional deben ser debidamente motivadas, para que quien las ejecute tenga la plena seguridad de que sus actuaciones se enmarcan en la legalidad y constitucionalidad, pues de esto se obtiene la confianza en las administraciones públicas y también se puede obtener conseguir el debido respeto a la norma jurídica.

Cuarta pregunta: ¿Considera usted que la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario debe ser establecida como causal de terminación expresa del procedimiento administrativo sancionador?

Respuestas:

Primer entrevistado: Sí, sí, considero que debería constar como una causal de terminación expresa del procedimiento administrativo sancionada por los efectos jurídicos que produce, como lo mencioné en una de las anteriores preguntas, dado que el involucrado al aceptar su responsabilidad y con ello el voluntario el pago voluntario de una sanción, el procedimiento termina sin tener que llegar a una instancia resolutive. Y con esto fin al procedimiento administrativo, entonces, yo sí considero que debería estar tipificado como una causal expresa, por el hecho de que ese es el efecto jurídico que produce, que se termine con el procedimiento administrativo, a más de esto obviamente se estaría anteponiendo una nueva regla que ya no va a ser solo por obiedad sino que va a constar en la legislación como tal, y pues de ahí que se podrá obtener resoluciones debidamente motivadas por las autoridades administrativas.

Segundo entrevistado: Sí, definitivamente, en primer lugar, para no generar una confusión y para ser más concreto, para que la norma deje de entenderse como implícita pues en nuestro ordenamiento necesitamos que se encuentre establecido taxativamente para tener el sustento legal requerido por la Constitución.

Exactamente en ese sentido, como usted lo manifiesta, estamos entendiendo que estableciendo a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario

como causal de determinación expresa, pues obviamente se le da toda la formalidad que requiere pues se la contendrá como tal en la normativa vigente.

Tercer entrevistado: Claro, ahí vamos como tú me dices, vamos al artículo 201 a la terminación del procedimiento administrativo, cuando te dice que es el acto administrativo, el silencio administrativo, el desistimiento, el abandono y otros tres que no los recuerdo totalmente.

Yo le vería como uno más. No le pongo como terminación, sino yo le veo como que es algo más, más fuerte, porque no sólo está en el ámbito de cómo terminar el procedimiento, sino que estás viendo a que ya pague una sanción y ya tienes todo. Ya tienes como decir un procedimiento más largo, y me vendría ahí como una. Es más esto como una forma de determinar el procedimiento, porque eso es en sí, De hecho hay muchas cosas, muchos vacíos legales que existen en la norma nada nuevo. Desde que hay vacíos legales en algo tan simple como casarnos, hay vacíos, no se diga que en la parte administrativa donde nosotros tenemos también los Gobiernos Autónomos Descentralizados, considero que aquí también vendría a ser en la parte del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, vamos también con la parte de respaldo, vamos también con la parte de jurisprudencia. Deberíamos ver también la responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, porque son estos los primeros que obtienen lucro de estos procedimientos, porque este es el proceso más fácil con el que ellos generan dinero. Ahora con la pandemia lo generaron bastante con la pobre gente y en esto se ve desprotegido, si nos vamos a la parte del pueblo lo vemos bastante desprotegido, por eso te decía que es la necesidad de no ponerlo como un artículo, sino como

establecer un capítulo entero donde netamente se especifique cada uno, porque no solo es algo pequeño, porque puedes tener otras formas determinadas. Puede ser el caso de que tú no pagues nada, demostrando lo contrario, demostrando que hubo un exceso de autoridad, se quiso generar coima, todo se puede enjuiciar, recuerda también ahí vamos con la doctrina, vamos con la teoría del árbol dañado, o sea, no lo puedo obligar. Entonces ahí vamos también nosotros y eso siempre insisto. Si es que puede con esa parte en la investigación que estás realizando, que se vea la parte de doctrina, la parte de la historia, la parte también de que el derecho no es de aprenderse de memoria los artículos, sino de saber interpretar y la interpretación está en la conversación y en el diálogo.

Cuarto entrevistado: Tiene que estar necesariamente tipificado, caso contrario, ¿Cómo podría ser operativo? Tiene que existir la manera legal y la manera legal es tipificando las reglas que han de guiar su aplicación a través de una reforma planteada a la Asamblea Nacional, recuerda que también constitucionalmente el derecho no opera de supuestos, sino de los hechos, de los hechos claros. Así que tiene que estar tipificado, recordemos que una vez tipificándolo se podría dar la motivación adecuada que es necesaria para expedir cada uno de los actos administrativos que han de emanar de las autoridades administrativas correspondientes, así mismo tipificando las reglas básicas de esta figura se garantizará que tanto la administración pública como el administrado gocen y conozcan cuáles serán las pautas claras y específicas que guiaran una correcta aplicación de esta figura.

Quinto entrevistado: Tomándolo desde el punto de vista en el que el artículo 201 del mismo Código Orgánico Administrativo establece 7 causales por las que se da la terminación del procedimiento administrativo. Pero entre ellas se evidencia que no consta la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario como causal expresa. Entonces esto se contraría con el artículo 253 o más bien no guarda armonía, porque la figura está tipificada de tal manera que si un administrado reconoce su responsabilidad o paga la sanción, esto también dará la terminación al procedimiento administrativo sancionador, entonces se debería indicar de manera específica que esta figura también debe ser tipificada como causal de terminación del procedimiento administrativo sancionador.

Comentario del autor: Una vez revisados los criterios emitidos por los entrevistados, se ha considerado que su totalidad apoya la decisión de que la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario sea también tipificada como una causal de terminación del procedimiento administrativo sancionador, debido a que la misma tiene como esencia la terminación del procedimiento, se entiende completamente necesario emitir un criterio desde el punto de vista del principio de juridicidad donde todo el aparataje jurídico existente como normas, principios y garantías se entrelazan para que cada institución legal que componga el sistema jurídico sea desarrollada de tal manera que los administrados puedan tener conocimiento pleno de cuál es el objeto de estas figuras legales y así poder decidir confiadamente en someterse o no a ellas pues de no ser así, lo más seguro es que estos administrados prefieran esperar la resolución del caso administrativo e impugnarlo ante lo contencioso administrativo en vista de que la función administrativa no genera confianza para sus intereses particulares, lo cual no es

correcto en función de que se sobrecarga el sistema judicial y con ello solo se genera más gasto público.

Quinta Pregunta: ¿Qué alternativas de solución daría usted frente a la problemática planteada, para garantizar el debido proceso, seguridad jurídica y prohibición de autoincriminación de los administrados invocados en un procedimiento administrativo sancionador?

Respuestas

Primer entrevistado: La seguridad jurídica y que se evite la auto incriminación de los administrados e incoados en un procedimiento administrativo sancionador. Bien, pues la problemática planteada respecto a la pregunta, considero que la solución más acertada como tal sería la incorporación de las reglas, las cuales son objeto de este trabajo de tesis, dado que al momento de incorporar estas reglas se limitaría el actuar y el funcionamiento es decir la aplicación como tal de esta figura jurídica. Entonces considero que la incorporación de estas reglas básicas, como lo dice el título de la tesis, es una solución muy viable y muy factible para garantizar el derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y evitar la prohibición de autoincriminación.

Segundo entrevistado: En mi opinión, considero que deberíamos partir de una reforma acerca del artículo en cuestión, podría ser parcial o total, adecuando las necesidades y la realidad con la que su trabajo de investigación determine, en esta reforma se debe centrar el establecimiento de las consecuencias que traería consigo la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario,

pues así se eliminaría el vacío jurídico que se encuentra plasmado en el Código Orgánico Administrativo.

Tercer entrevistado: Como se lo manifiesta, el debido proceso, antes de un juicio qué debe haber. Y qué es lo que citamos ahora en la Constitución y en todo el mundo, es la justicia restaurativa, qué es la justicia restaurativa, es la mediación y el arbitraje. Creo que se debería instaurar un centro de mediación y arbitraje previo a esa parte del proceso, debe existir eso como algo imperativo, debe ser obligatorio, que debe pasar. Porque ahí le permites en ese momento de la mediación, le permites cumplir todos los niveles de los principios que están vulnerándose al no tener eso, porque en el momento en que le dices ya pagas, ya estás generando la vulneración de los derechos. Entonces, aquí de qué hablas, te dice que vayas a defenderte, estás defendiéndote de algo que te está culpando puesto que si no ejerces tu derecho a la defensa te sancionan directo. Dónde está esa parte, entonces ahí va, no vas a cambiar la ley, no vas a poder porque para que pueda cambiar, vamos en un proceso burocrático y en otro proceso, porque tendrías que promulgarla, tendrías que ver con los asambleístas y para evitarnos todo ese problema, solo exigimos la mediación y el arbitraje que debe estar de carácter imperativo en cada lugar y es lo que nos exige. Y también recuerda los objetivos de desarrollo sostenible, que ahora también nos eclipsan y ver a dónde estamos llegando con ellos, justicia de paz el número 16, puedes trabajar con ello y más aún con alianzas estratégicas el número 17 que te permite trabajar con todo esto.

Cuarto entrevistado: La ley manda prohíbe y permite no es cierto, para que mande, prohíba y permita tiene que estar tipificado, pero no solo es decir lo tomo y lo típico.

El legislador no puede darse ese lujo, tiene que guardar armonía, armonía y respeto a la Constitución. No tengo otra respuesta porque en realidad creo que para tu pregunta es la más adecuada. Si no guarda relación y respeto con el ordenamiento jurídico, simplemente no puede ser aplicado, entonces lo que se debe realizar es establecer a través de una reforma legal, cuáles van a ser las reglas que se necesita para la correcta aplicación de la figura jurídica que se analiza en el presente trabajo porque ello da legitimidad a los actos emanados por la administración pública.

Quinto entrevistado: A ver, en primer lugar considero que sería viable reformar el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo y establecer de manera expresa en dicho artículo las consecuencias de tal institución jurídica reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario que generan desconfianza en potestad administrativa sancionadora.

Ahora se debe preguntar, qué le hace falta a la normativa administrativa, recordando que el Código Orgánico Administrativo fue recientemente promulgado, entonces se entiende que puede y efectivamente tiene como se lo ha notado, vacíos jurídicos que deberán ser solucionados a través de una reforma legal.

Comentario del autor: De todo lo expuesto por los entrevistados se rescata que las soluciones que ellos nos proponen referente a la figura jurídica materia de estudio, no solo se debería revisar la norma jurídica que se ha propuesto como trabajo investigativo, sino que se debería crear un departamento de arbitraje y mediación dentro de las administraciones públicas con potestad sancionadora, este criterio se lo recibe directamente y se lo analiza en función de principios como celeridad y economía procesal administrativa, se debe recordar que mientras menos recursos se

eroguen por parte de la administración pública en procedimientos sancionadores, más posibilidades tendrán otros sectores de la misma administración de beneficiarse de ello, pero más que todo así se evitaría llegar a instancias judiciales que son aún más costosas para el Estado, en este sentido se acoge con beneplácito esta alternativa de solución.

Así mismo se ha dejado respaldo por parte de todos los entrevistados cuando mencionan que la alternativa viable y efectiva para que los ciudadanos confíen en el sistema administrativo es a través de una reforma legal de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, en virtud de que a través de este proceso se podría sentar las bases jurídicas que frenen la potestad del Estado, se garantice derechos, principios y garantías de los administrados y que así mismo se beneficie a las administraciones públicas al momento de que un supuesto infractor administrativo decida acogerse a esta figura jurídica pues liberará a la Administración de la ejecución de todo un procedimiento engorroso pero de manera que las dos partes queden a entera satisfacción.

6.3. Estudio de Casos

En el presente estudio de casos, se analizan e interpretan problemas jurídicos relacionados a la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora. Para lo cual se procede con el análisis de tres casos:

Caso N°. 1

1. Datos Referenciales:

Resolución: ARCOTEL-CZO6-2020-0019

Sujeto Activo: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones

Sujeto Pasivo: J.L.E.A (ETAPA E.P)

Dependencia: Coordinación Zonal 6 de la ARCOTEL

Fecha: 26 de junio del 2020

2. Antecedentes:

El inicio del procedimiento administrativo sancionador en contra de ETAPA E.P se genera por memorando Nro. ARCOTEL-CZO6-2019-0360-M de 12 de febrero del 2019 en el cual la Coordinación Zonal 6 comunicó de las novedades respecto del incumplimiento del plazo para la prestación de los reportes de interrupciones de interconexión por parte de la operadora de servicios de telecomunicaciones ETAPA EP, con lo cual se contravino lo establecido en el Art. 47, numeral 1 del Reglamento de Interconexión que menciona “De ocurrir una interrupción de la interconexión por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, los prestadores involucrados deberán justificarla ante la ARCOTEL al día siguiente hábil de ocurrida la interrupción, en total fueron 5 interrupciones que se produjeron de las cuales 4 de ellas fueron presentadas con 4 y 5 días de haberse producido razón por la cual se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, una vez evacuado el mismo, el sujeto pasivo de la acción administrativa ETAPA EP, acepta haber cometido la infracción antes detallada y por tal razón solicita se considere como atenuante de responsabilidad para obtener las exenciones en la multa a imponerse, así mismo ARCOTEL solicita a ETAPA EP la elaboración de un plan de subsanación de la infracción mismo que no es cumplido por la empresa incoada, de tal manera que pese

a haberse permitido el reconocimiento de responsabilidad de la infracción administrativa, el incoado no presentó el plan de subsanación y por ello se elevó la resolución y multa sin lugar a exenciones.

3. Resolución:

La resolución se basa en 3 puntos centrales, siendo estos:

1. Acoger el dictamen Nro. ARCOTEL-CZO6-220-D-0009 de 22 de junio de 2020, emitido por el Responsable de Proceso de Gestión Técnica de esta Coordinación Zonal 6, en su calidad de Función Instructora en el procedimiento sancionador.
2. Declarar que se ha comprobado la existencia del hecho señalado en el acto de inicio de procedimiento administrativo sancionador No. ARCOTEL-CZO6-2020-AI-0008 contra ETAPA EP, esto es el incumplimiento del aviso por interrupciones.
3. Imponer a ETAPA EP multa de \$ 907,95.

4. Comentario del autor:

De lo revisado en el presente caso y al haber invocado la figura de reconocimiento de responsabilidad en un procedimiento administrativo sancionador, se percata que para la aplicación de esta figura no se hace en ninguna parte del procedimiento un análisis específico para que el reconocimiento de responsabilidad sea correctamente aplicado, se nota la aceptación de responsabilidad por parte de la empresa incoada pues lo hace directamente en la fundamentación de sus alegatos, es por ello que se determina que en este tipo de casos ARCOTEL permite al supuesto infractor,

reconocer su responsabilidad sobre las infracciones administrativas acusadas y por tal razón otorga exenciones al momento de que se va a imponer la sanción administrativa, lastimosamente en el presente caso, ARCOTEL solicita un plan de subsanación de la infracción, mismo que no es cumplido por ETAPA EP y en razón de tal no se puede acoger a las exenciones que prevé el ordenamiento jurídico para quienes reconozca haber cometido una infracción administrativa, también se determina que revisando el procedimiento no se aprecia la manera específica en cómo se va a guiar ese reconocimiento de responsabilidad, los funcionarios se limitan a aplicar o no la norma pero no a emitir un criterio que sea válido respecto a esta figura, se considera que aquello se presenta por la falta misma de esta normativa.

Caso N°. 2

1. Datos Referenciales:

Resolución: ARCOTEL-CZO2-2018-020

Sujeto Activo: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones

Sujeto Pasivo: (CNT EP)

Dependencia: Coordinación Zonal 2 de la ARCOTEL

Fecha: 5 de julio del 2018

2. Antecedentes:

El inicio del procedimiento administrativo sancionador en contra de CNT EP se genera por memorando Nro. ARCOTEL-CCDS-2018-0007 de 11 de enero del 2018 en el cual la Dirección Técnica de Control de Servicios de Telecomunicaciones, conoce sobre las verificaciones realizadas respecto a la oferta de planes, prestación

de servicio de telefonía móvil y las tarifas aplicadas a los clientes/abonados con discapacidad en las cuales se determina que CNT EP estaba cobrando tarifas mayores a las permitidas vulnerando derechos de los consumidores y por tal razón se generó la apertura del procedimiento administrativo sancionador por haber cobrado tarifas superiores CNT EP a las pactadas con los consumidores quienes eran personas con discapacidad, en sus alegatos CNT EP menciona que la infracción no se provocó de manera intencional y por tal razón reconoce la existencia de la infracción cometida para que se considere su manifestación como atenuante al momento de imponerse la sanción pecuniaria, para que se acoja el pedido de CNT EP, ARCOTEL solicita un plan de subsanación el cual consiste en devolver el dinero que se obtuvo del cobro excesivo de tarifas de telefonía móvil mismo que es cumplido por la empresa incoada y habiendo cumplido con las exigencias de ARCOTEL, se impone la respectiva sanción administrativa con la respectiva exención por haberse acogido CNT EP a reconocimiento de responsabilidad.

3. Resolución:

La resolución se basa en 3 puntos centrales, siendo estos:

1. Acoger el informe técnico Nro. IT-CZO2-AA-2018-014 de 28 de junio de 2018, emitido por la Dirección Técnica Zonal 2 de ARCOTEL.
2. Declarar que CNT EP cobró tarifas superiores a las pactadas con el usuario por lo cual se configuró la infracción administrativa contenida en el Art. 118 de la Ley de Telecomunicaciones.
3. Imponer a CNT EP la sanción económica reducida de \$57.653,25.

4. Comentario del autor:

El presente caso evidencia el sometimiento del sujeto pasivo del procedimiento sancionador con el fin de que al momento de que la autoridad administrativa emita su resolución se considere el reconocimiento de responsabilidad como atenuante y de tal manera se obtengan exenciones pecuniarias al momento de recibir la correspondiente sanción, al igual que en el primer caso meramente se hace referencia a la figura de reconocimiento de responsabilidad pero no se especifica la manera correcta en cómo se la va a aplicar, ni tampoco le informa la autoridad administrativa al incoado, cuáles van a ser los efectos jurídicos que devendrán del sometimiento a esta figura jurídica, el punto clave en este tipo de casos es que la administración pública parece no conocer la realidad de la figura de reconocimiento de responsabilidad pues meramente se ubica desde un punto de vista legalista sin hacer un análisis constitucional ni garantista, aunque se sobreentiende que el administrado que se someta a la figura antes mencionada lo hace por obtener un beneficio económico en la sanción a imponérsele, pero no debería darse como se ha dado, sino que la administración debería informar de toda la motivación que hacer viable la aplicación de esta figura dentro de un procedimiento administrativo sancionador pues de ahí nace la confianza que los administrados depositan en el sistema, esto es, saber que quienes tienen en sus manos sus derechos, van a ser justos, equitativos y sobre todo imparciales.

Caso N°. 3

1. Datos Referenciales:

Resolución: ARCOTEL-CZO6-C-2019-0020

Sujeto Activo: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones

Sujeto Pasivo: E.G.M.E (MASTERPC CIA. LTDA.)

Dependencia: Coordinación Zonal 6 de la ARCOTEL

Fecha: 11 de abril del 2019

2. Antecedentes:

Mediante memorando nro. ARCOTEL-CZO6-2018-0475-M de 5 de marzo de 2018, la Dirección Técnica de la Coordinación Zonal 6, informa los resultados de la inspección realizada a las instalaciones de la compañía MASTERPC CIA. LTDA. De los cuales se determinó que la empresa antes descrita se encontraba ejecutando actividades diferentes a las que se le había autorizado, esto se generó puesto que algunos nodos de interconexión que habían sido registrados con una dirección en ARCOTEL se encontraban operando en otra dirección, así mismo ARCOTEL determinó que se estaban ejecutando enlaces radioeléctricos en lugares que no constaban en sus registros y por tal apreciación se emite acto de inicio de procedimiento administrativo sancionador, por haber incurrido en la infracción administrativa contenida en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en su artículo 117 letra b número 16 referente a títulos habilitantes, en sus alegatos textualmente MASTERPC CIA. LTDA. Manifiesta que aceptan el cometimiento de las infracciones imputadas, dando como resultado el sometimiento a la figura de reconocimiento de responsabilidad en materia administrativa sancionadora para que al momento de que se emita la sanción correspondiente se aplique este reconocimiento como atenuante a favor de la empresa incoada y así se pueda obtener beneficios en cuanto al valor de la multa, lastimosamente, revisando el expediente ARCOTEL advierte de que MASTERPC CIA. LTDA. no propuso un plan de

subsanción, razón por la cual no se procede a realizar las exenciones antes detalladas y se impone la multa en su totalidad.

3. Resolución:

La resolución se basa en 3 puntos centrales, siendo estos:

1. Acoger el dictamen forme técnico Nro. ARCOTEL-CZO6-D-2019-0020 de 10 de abril de 2019, emitido por la Dirección Técnica Zonal 6 de ARCOTEL.
2. Declarar que MASTERPC CIA. LTDA. Inició operaciones con características distintas a las autorizadas.
3. Imponer a CNT EP la sanción económica de \$37,13.

4. Comentario del autor:

En la revisión del presente caso nuevamente se aprecia la existencia de la figura de reconocimiento de responsabilidad como parte de un procedimiento administrativo sancionador, en el mismo nuevamente no se hace un análisis concreto de cuál es la manera específica de aplicar la figura antes descrita, después de haber revisado los casos y haber encontrado la similitud entre estos y algunos más revisados con objeto de estudio, se considera que los planes de subsanción no son cumplidos por las empresas incoadas y esto podría ser generado por la falta de normativa jurídica que se pueda o no encontrar en el ordenamiento administrativo, los casos giran en torno a apreciaciones similares, es decir, se inicia el procedimiento sancionador, se evacua parte de este y en el momento de alegatos varias empresas reconocen expresamente su responsabilidad sobre las sanciones administrativas imputadas, se solicita que se elabore un plan de subsanción, en algunos casos se cumple y en otros no y al final

se impone la sanción reducida para quienes se acogen a la figura jurídica y la sanción total se imputa a quienes no cumplen con el plan de subsanación, ahora, se debe considerar que la normativa administrativa no da seguridad jurídica a los administrados y por tales consideraciones estos prefieren recibir la sanción e impugnarla directamente ante lo Contencioso Administrativo lo que obviamente da a entender que no se confía en las resoluciones sancionatorias emitidas por las autoridades administrativas y con ello se crea una importante carga en lo jurisdiccional.

6.4. Análisis de Datos Estadísticos

Para el desarrollo del presente subtema, se ha procedido a obtener información de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, acerca de cuántas personas naturales o jurídicas se han visto inmiscuidas en Procedimientos Administrativos Sancionadores y de ellos determinar cuántos se han resuelto a través de la aplicación de la figura de Reconocimiento de responsabilidad, de esta breve consideración se presentan los resultados obtenidos en la Coordinación Zonal 2 de la institución antes mencionada:

Cuadro Estadístico

Año	# Proc. Sanc.	# Proc. San. Rec. Resp	Porcentaje
2019	24	3	12,5%
2020	49	7	14,28%

Fuente: Plataforma ARCOTEL.

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho.

Comentario del autor:

De la presente información incorporada en el cuadro estadístico, se puede evidenciar la poca acogida o la casi nula aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad, ya que en el 2019 de 24 expedientes sancionadores solo 3 de ellos que corresponden al 12,5 % fueron resueltos aplicando la figura en mención y en 2020 de 49 casos apenas 7 que corresponden al 14,28% se resolvieron bajo las mismas características de reconocimiento de responsabilidad, en este momento se puede inferir en dos situaciones, la primera, o los administrados no ven salida con la figura de reconocimiento de responsabilidad que puede darse por alguna de las circunstancias que se han presentado en la presente tesis como, falta de normativa específica referente a las reglas básicas, falta de conocimiento sobre las consecuencias y efectos jurídicos que recaen sobre la aplicación de la figura lo que a criterio de los administrados podría considerarse como vulneración de derechos y el segundo lugar se considera que la falta de aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad no se aplica como se espera, pues la misma administración pública en referencia poco o nada expone en sus consideraciones para el análisis de la figura en mención y se considera que esto se liga con la primera exposición de motivos que es falta de normativa sobre la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad.

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de Objetivos

En el presente subtema se procede a analizar y sintetizar los objetivos planteados en el proyecto de tesis legalmente aprobado, existiendo un objetivo general y tres objetivos específicos, los cuales se verifican a continuación.

7.1.1. Objetivo General

El objetivo general que consta en el proyecto de tesis es el siguiente:

“Realizar un estudio, conceptual, doctrinario, jurídico y de campo respecto de las reglas básicas en la figura jurídica de reconocimiento de la responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora”.

El presente objetivo general se verifica con el desarrollo de la Revisión de Literatura ubicada en el punto 4 de la tesis donde se realiza un estudio conceptual dentro del marco conceptual, abarcando temáticas como: Derecho Administrativo, Procedimiento Administrativo, Procedimiento Administrativo Sancionador, Reconocimiento de Responsabilidad, Infracción Administrativa, Sanción Administrativa, Pago Voluntario, Reglas Jurídicas Básicas, Administraciones Públicas y Administrado; además se desarrolló un estudio de las teorías y principios dentro del marco doctrinario, analizando los siguientes temas: Reseña Histórica de la Potestad Administrativa Sancionadora, Ubicación Histórica y Evolución de la Potestad Administrativa Sancionadora a través del Derecho Administrativo en Ecuador, Principios Procesales en Materia Administrativa, Principios del

Procedimiento Administrativo Sancionador, Principio de Legalidad y Juridicidad en Materia Administrativa, Celeridad y Economía Procesal enfocados en la Terminación Excepcional del Procedimiento Administrativo Sancionador; así también, se realizó un estudio de las normas legales dentro del marco jurídico, analizando e interpretando como normativa principal la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Administrativo, finalmente se realizó un estudio de campo dentro del punto seis, denominado Resultados, donde se revisó y analizó los resultados de las 30 encuestas y 5 entrevistas aplicadas a profesionales del derecho, autoridades y ex autoridades administrativas referente a la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, cuyos resultados sirvieron para la ejecución del estudio de campo, en donde se pudo determinar que la figura en mención contiene un vacío jurídico en la falta de sus reglas de aplicación, de esta manera queda demostrada la verificación del objetivo general.

7.1.2. Objetivos Específicos

El primer objetivo específico se verifica de la siguiente manera:

“Demostrar que el Código Orgánico Administrativo carece de normativa específica sobre las reglas básicas en la figura jurídica de reconocimiento de la responsabilidad y pago voluntario”.

Para la verificación del presente objetivo se desarrolló en primer lugar un estudio jurídico aplicado en el Código Orgánico Administrativo, específicamente en el Título Primero, Capítulo Primero sobre Procedimiento Administrativo Sancionador en el cual se determinó que en la normativa citada específicamente en el artículo 253 no se

exponen las reglas que han de guiar el actuar de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, así mismo a través de la aplicación de la pregunta uno en encuestas y entrevistas; revisadas y analizadas en el punto seis, denominado Resultados, se observa que los encuestados y entrevistados con sus criterios indican expresamente que la Figura antes mencionada contenida en el Código Orgánico Administrativo Art. 253 carece de normativa que regule su aplicación pues de manera puntual indican principalmente que la falta de esta normativa, en primer lugar impide su correcta aplicación al no contener la normativa clara y específica que limite tanto el actuar de la administración pública pues la falta de normativa puede contener interpretaciones erróneas o extensivas que deformen el espíritu de la figura jurídica y en segundo lugar se demuestra al indicar que la falta de normativa jurídica en esta figura, vulnera derechos como debido proceso, seguridad jurídica y prohibición de autoincriminación lo que genera desconfianza en la Potestad administrativa sancionadora, pues los administrados rechazan el sometimiento a esta figura al no contener las reglas jurídicas básicas.

El segundo objetivo específico se verifica de la siguiente manera:

“Establecer la necesidad de tipificar las reglas básicas para la aplicación del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora”.

El presente objetivo se logra verificar a través de la aplicación de entrevistas y encuestas cuyos resultados se encuentran en el punto seis, denominado Resultados, donde profesionales del Derecho, autoridades y exautoridades administrativas indican que la necesidad de tipificar las reglas básicas sobre la aplicación de la figura

jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario nace de la vulneración de principios, derechos y garantías que se generan al momento de aplicar la figura jurídica antes indicada, pues, al momento de aplicar la pregunta cuatro de la encuesta y tres de la entrevista sobre los derechos, principios y garantías que consideran vulnerados con la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario señalan que se está vulnerando el derecho al debido proceso en razón de que esta figura contrapone las garantías mismas del procedimiento sancionador establecidas en el Art. 248 del Código Orgánico Administrativo pues en su numeral 2 se señala que no se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento y esta figura por su naturaleza, no determina hasta qué momento se podrá someter el administrado lo que deja a libre albedrío su interpretación, en este sentido bien podría un administrado someterse a ella en la fase instructora o sancionadora y si se ejecuta en la primera que es la instructora no se agotaría todo el procedimiento sancionador lo cual rompe las garantías de debido proceso al no tramitarse el necesario procedimiento, ni el agotamiento de todas las etapas procesales administrativas, también señalan que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica pues la norma como ya se lo ha manifestado carece de reglas básicas como la indicación de hasta qué tiempo se podrá someter un administrado a esta figura, tampoco indica le indica al administrado si la administración pública al momento de aceptar el sometimiento a esa figura y si fuera el caso no se percató del cometimiento de otra infracción que nació de la misma sancionada no se podrá volver a sancionar, tampoco indica la aplicación de principios de celeridad y economía procesal como principios específicos de esta figura jurídica y por estas consideraciones los encuestados y

entrevistados entienden que al no existir la normativa necesario se vulnera el derecho a la seguridad jurídica pues los administrados carecen de normativa suficiente para entender el espíritu de esta figura jurídica y por ello se abstienen de someterse a ella pues no existe la seguridad jurídica necesaria; por otra parte también señalan que se vulnera la prohibición de autoincriminación, pues la figura jurídica en mención permite que sea el administrado quien acepte su responsabilidad a costa de obtener ciertos beneficios que no se encuentran establecidos directamente en el Código Orgánico Administrativo, lo que también genera dispersión jurídica y eventualmente impide la correcta aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, así, es el mismo Código antes mencionado el que señala que será la administración pública a quien le corresponde demostrar la responsabilidad del administrado por lo que esta figura contrapone lo mencionado atentando contra la prohibición de autoincriminación, cabe manifestar que como se lo ha manifestado, esto se produce por voluntad del administrado pero ello no significa que la figura en mención contenga toda la normativa que debe contener.

Para finalizar, este objetivo específico se verifica desde el estudio de casos contenido de igual manera en el punto seis, Resultados, ya que en los tres casos revisados que versan sobre sanciones administrativas emitidas por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones en contra de compañías prestadoras de servicios de telecomunicaciones por haber incurrido en ciertas infracciones administrativas, se ha podido evidenciar, en estos casos en particular que, la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad se aplica de una manera muy escueta y que poco o nada de fundamentación y argumentación jurídica se le provee, desde esta consideración se debe entender que se esto se produce por la falta de normativa que

contiene la mencionada figura y que con ello no se está cumpliendo la debida motivación que las resoluciones necesitan para surtir los efectos jurídicos que se esperarían, en estos casos, simplemente se limita a indicar el sometimiento de las compañías a esta figura, pero no se indica específicamente como se va a proceder a ello, pues no se menciona si deberá presentarse por escrito o de manera verbal, tampoco se indica el plazo o término para someterse a ella.

El tercer objetivo específico se verifica de la siguiente manera:

“Justificar con base en un estudio jurídico y doctrinario la necesidad de realizar una reforma legal al Código Orgánico Administrativo”.

El presente objetivo específico se logra verificar con base en un estudio jurídico en primer lugar al momento de revisar la normativa establecida en el Art. 253 de Código Orgánico Administrativo referente a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario pues de ella deviene la falta de normativa referente a reglas jurídicas básicas que guíen la correcta aplicación de la figura antes detallada y por ello, se denota la necesidad de realizar una reforma legal para eliminar ese vacío legal que se encuentra en el artículo 253; el estudio jurídico ha permitido analizar a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario desde la percepción constitucional es por ello que se ha tomado como referencia el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador para indicar que es obligación de todas las autoridades administrativas o judiciales velar por el cumplimiento de las normas y derechos de las partes y con este estudio se evidencia vulneración de derechos, por lo cual se rompe este mandato constitucional que debe ser regulado en este caso en el ámbito administrativo sancionador, pues las normas

que vulneren derechos deben ser descartadas de plano o reformadas para que su sentido se aplique desde un punto garantista pues a eso propende el Estado ecuatoriano, así mismo se toma como base en el estudio jurídico lo determinado en el mismo artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 248 numeral 4 del Código Orgánico Administrativo en donde se ha plasmado el derecho a la presunción de inocencia en el que se determina que se presumirá la inocencia de toda persona, misma que será tratada como tal mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia ejecutoriada o resolución en firme, y esto se contrapone a lo determinado en la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, pues aquí la misma norma del artículo 253 inciso tercero del Código Orgánico Administrativo señala que el supuesto infractor podrá dar cumplimiento a la sanción antes de llegar a instancia resolutive, es decir sin la emisión del acto administrativo que declare su culpabilidad y pues es evidente su contraposición a lo que determinan las mismas garantías del procedimiento administrativo sancionador en su artículo 248 numeral 4 y lo que determina el artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, de este análisis jurídico nace la necesidad inmediata e indispensable de realizar una reforma a esta figura jurídica pues la misma norma está permitiendo la vulneración de derechos y garantías.

Para finalizar la verificación de este objetivo específico se ha revisado algunas teorías que se encuentran contenidas en el punto cuatro Revisión de Literatura de la presente tesis en lo que respecta al marco doctrinario donde se ha detallado la necesidad de reconocer ciertas prerrogativas a las administraciones públicas a través de la norma para que con ello se regule una posible extralimitación de las

administraciones, así mismo revisando doctrina referente al principio de legalidad se ha evidenciado que los doctrinarios sustentan la necesidad de aplicación del principio de legalidad al actuar de las administraciones públicas pues este principio subordina a estos órganos a lo que la ley forma prescribe lo que dará a los administrados y a las administraciones públicas el sustento normativo requerido para fundamentar sus respectivas decisiones emitidas a través de actos administrativos, pues con la norma órgano estatal solo podrá ejecutar las acciones que únicamente le hayan sido atribuidos por la Constitución o la ley, es decir respetando el derecho a la seguridad jurídica, también refiriéndose a principios como el de celeridad, es que se considera que una reestructuración normativa ha de permitir que una administración ajuste sus plazos o términos improrrogables para la resolución de causas administrativas y así conseguir que los trámites y procedimientos administrativos sean eficaces y eficientes, es por esto que se considera verificada la necesidad de realizar una propuesta de reforma que permita conceder a las administraciones públicas y a los administrados las reglas jurídicas básicas que guíen y limiten la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario.

7.2. Contrastación de la Hipótesis

La hipótesis que consta en el proyecto de tesis legalmente aprobada es la siguiente:

“La falta de reglas básicas referentes al reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario genera confusión en los administrados e impide su correcta aplicación como figura jurídica de terminación excepcional en el procedimiento administrativo sancionador”.

La presente hipótesis fue contrastada en primer lugar con el estudio contenido en el punto cuatro, denominado Revisión de Literatura, en la parte específica del marco jurídico, pues al momento de analizar el Código Orgánico Administrativo en su Art. 253 que contiene a la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, se evidencia la falta de normativa que regule y guíe tanto a los administrados como a las administraciones públicas para la aplicación de esta figura jurídica, así mismo con la aplicación de la pregunta uno de la encuesta denominada: ¿Cree usted que el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo carece de norma jurídica específica sobre las reglas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario? el 90% de los encuestados establecen que de la revisión de la figura y artículo en mención se percata que la misma no contiene la normativa clara, previa y pública que regule el actuar de las administraciones públicas y que a su vez esta falta de normativa, vulnera el derecho la seguridad jurídica; Por otra parte con la aplicación de la primera pregunta de la entrevista denominada: ¿Cree usted que el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo carece de reglas jurídicas básicas en el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, generando confusión en los administrados? los entrevistados indican que la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario sí carece de reglas jurídicas básicas en cuanto a que no se establece la manera en la que se va a aplicar esta figura; también indican que la manera en la que se genera confusión con la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad a los administrados es que, al momento de quererla aplicar se estaría dejando a libre albedrio la interpretación de su aplicación, pues sin normativa expresa y específica, los administrados no van a tener confianza en la administración

pública, en razón de que consideran que ésta intentará darle una interpretación que no corresponde al espíritu de la norma y con ello se dará la vulneración de sus derechos. Para finalizar la contratación de la hipótesis se lo hace revisando la pregunta cuatro de la entrevista denominada: ¿Considera usted que la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario debe ser establecida como causal de terminación expresa del procedimiento administrativo sancionador? Ante esta interrogante los entrevistados manifiestan que así como el artículo 253 le da la facultad a la administración pública para que con la aplicación de la figura de Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario se dé la terminación del Procedimiento Sancionador, se la debe establecer como una causal más de terminación del procedimiento administrativo específicamente en el artículo 201 del Código Orgánico Administrativo pues en este artículo se contiene siete causales por las cuales termina un Procedimiento Administrativo y la figura jurídica en revisión no consta como tal en este listado, por lo que darle la calidad legal de tenerla plasmada en la norma permitirá conocer directamente cuáles van a ser los efectos jurídicos que se produzcan al momento de aplicarla, a más de ello los entrevistados mencionan que se la debe plasmar de manera positiva para que pueda ser operativa en la legalidad que el Procedimiento Sancionador lo requiere, recordando que al momento de establecer sanciones se lo debe de hacer partiendo de una motivación contenida con todos los preceptos jurídicos que se contengan en un sistema jurídico determinado como derechos, garantías, principios y normas.

7.3. Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma Legal

Para poder indicar la presente propuesta de reforma legal, es necesario enfocarse desde el punto de partida del tema de investigación, mismo que refiere sobre la potestad administrativa sancionadora que se la entiende como la prerrogativa que el Estado a través de la Constitución o la ley le entregan a ciertas administraciones públicas con el fin de hacer cumplir la voluntad unilateral de estas, lo que debe ser entendido como el poder que el mismo pueblo soberano le ha otorgado al Estado y a sus entidades y órganos para que estos administren la función pública conocida en cierta parte como funciones administrativas, estas han sido creadas con el objeto de brindar servicios públicos de calidad, eficacia y eficiencia, entendiendo así lo que es la potestad administrativa sancionadora se debe analizar el presente fundamento indicando que los principios de calidad como tal versan sobre el servicio que la administración pública ofrezca a sus administrados, si este es bueno o malo, el principio de eficacia en cambio se centra en que los servicios que presten las administraciones públicas sean concretos y aporten a la solución de las necesidades de los administrados, es decir a cada administración pública se le asignan competencias específicas que son entendidas como servicios públicos y estos se ejercen de acuerdo a cada uno de los fines de estas administraciones, por otra parte, el principio de eficiencia se enmarca en que todas y cada una de las actividades administrativas deben contener y aplicar medida que aporten a las exigencias de los administrados en cuanto a derechos, es decir, la eficiencia se centra en ofrecer servicios públicos oportunos y que meramente atienda a lo que la norma prevé para cada caso.

Como se lo indica en la obra de Juan Montaña, Derecho Procesal Constitucional, analizada en el marco doctrinario de la presente tesis se ha ido recogiendo lo que establece sobre el principio de legalidad, como base del procedimiento administrativo sancionador; se establece que este principio da lugar a la conformación de las atribuciones y competencias que recaen sobre las administraciones públicas emanadas en la normativa específica para cada caso, también indica que el principio de legalidad es aquel que permite el establecimiento de las conductas que han de ser reconocidas por el ordenamiento jurídico como antijurídicas y que ameriten una sanción de iguales proporciones, es decir, a cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa, con el principio de legalidad entiende el doctrinario, se puede establecer los requisitos y presupuestos formales que den sustento legal y normativo a cada una de las instituciones jurídicas que contenga el ordenamiento jurídico, y que de ello se respeta y garantiza el derecho a la seguridad jurídica a través de la implementación de normas previas, claras y públicas que fijen los límites del actuar de las administraciones públicas y den a los administrados la seguridad de que se respetará el mandato legal, de todo esto se puede determinar que con la implementación de norma se dará la correcta motivación a las actuaciones administrativas pues este es una exigencia ineludible de todas las autoridades administrativas y judiciales, de todo lo que se ha analizado, se puede determinar que el principio de legalidad refuerza el criterio de realizar una reforma legal que advierta las reglas jurídicas básicas que han de limitar las actuaciones de las administraciones públicas porque para que se pueda entablar un procedimiento de tipo sancionador se hace necesario realizar únicamente una interpretación al sentido literal de la norma pues al tratarse de un procedimiento que

tiene consigo derechos de los administrados a través de sanciones administrativas, es indispensable tener el Derecho sustancial necesario que reconozca derechos, deberes y obligaciones para las dos partes.

Así también se efectúa la presente fundamentación con base en la normativa Constitucional pues como se lo ha presentado en líneas anteriores de esta tesis, se puede evidenciar que el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo contrapone derechos y garantías procesales de los administrados, específicamente los referentes a derecho a un debido proceso contenido en el artículo 76 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 248 del Código Orgánico Administrativo numerales 2 y 4, donde se desprende la necesidad de que toda autoridad administrativa o judicial vigile el cumplimiento de los derechos de las partes, y la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario hace excepción a este mandato pues con ella se permite dejar de aplicar la complejidad de un debido proceso o tramitarlo en su totalidad y con ello obtener el reconocimiento de la responsabilidad sobre la infracción administrativa supuestamente cometida por el administrado, es decir, se permite la terminación del Procedimiento Administrativo Sancionador sin que este llegue a instancia resolutive, y un poco más llamativo es el hecho de que la administración pública con la figura de pago voluntario también permite que el administrado supuestamente infractor pague la sanción en cualquier momento anterior de la resolución, y pues, como se lo ha revisado en el punto cuatro, denominado Revisión de Literatura, se deja establecido que una administración pública jamás ha de permitir un pago que no se encuentra debidamente contenido en un título a su favor y en este caso sería la resolución sancionadora, pero ella no se obtendrá, porque esta figura indica que este

pago se puede hacer antes de la resolución, entonces se pregunta, en qué se fundamenta la administración para ejecutar el cobro, es una parte que también deberá ser incluida en la reforma legal pues se encuentra un nuevo vacío que no determina su aplicabilidad. Por otra parte, el numeral 2 del Art. 76 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador y en concordancia con el Art. 248, numeral 4 del Código Orgánico Administrativo también se indica que la reforma legal debe encaminarse o enmarcarse para que el principio de legalidad actúe en una reforma que verse sobre la presunción de inocencia, porque con la figura de reconocimiento de responsabilidad por sus mismas características se permite que el administrado rompa este derecho personal a través su aceptación sobre el cometimiento de una infracción administrativa, así alivia la carga a la administración pública pero a costa de extinguir su derecho a la presunción de inocencia, derecho constitucional que debe ser respetado por todas las autoridades administrativas y judiciales, pues en este caso administrativo, le corresponde a la autoridad administrativa desvirtuar la inocencia de todo administrado a través de la actuación de todas las etapas administrativas.

La presente propuesta de reforma también nace de la revisión de Derecho comparado pues en ordenamientos jurídicos como el peruano, en materia administrativa sancionadora se ha identificado algunas características que se asemejan y se diferencian del ordenamiento jurídico administrativo ecuatoriano, para ello se ha revisado el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, en el cual se evidencia que dan cabida a una de las ideas presentadas en la presente tesis como lo es, dar establecimiento normativo a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario como una causal de terminación del procedimiento administrativo

pues en esta legislación internacional sí se lo indica como tal, esto se encuentra normado en el Art. 124 del reglamento antes citado, lo que debe ser entendido como una guía de efectos jurídicos producidos por esta figura, y que a más de ello se está evitando la dispersión jurídica pues en una misma norma se deben contener todas y cada una de las regulaciones que hagan de fácil aplicación a una figura como esta.

Así también se ha tomado en consideración el Real Decreto Legislativo 6/2015, Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial del Reino de España, en el cual a la figura de Reconocimiento de responsabilidad se la contiene dentro de un procedimiento administrativo sancionador pero tiene una característica especial pues este es un procedimiento abreviado, y por tal razón se lo observa como una nueva oportunidad de en un futuro plantear una reforma para que en la legislación ecuatoriana también se pueda adecuar un procedimiento como este que contiene en su esencia a principios como el de celeridad y economía procesal, este procedimiento contenido en el Art. 94 del Decreto antes descrito contiene seis reglas que serán consideradas para la reforma legal a plantearse más adelante pues en ella ya se establecen porcentajes de exención en caso de acogerse a la figura de reconocimiento de responsabilidad y así mismo da limitaciones al administrado indicando las consecuencias jurídicas de acogerse a esta figura lo que permite que este administrado tenga pleno conocimiento de lo que puede ocurrir legalmente.

Siguiendo con la presente fundamentación también se la realiza desde un punto de vista ciudadano mediante la aplicación de entrevistas y encuestas pues a estos sujetos involucrados como fueron, abogados en libre ejercicio, autoridades y ex autoridades administrativas se les cuestiono sobre la necesidad de realizar un proyecto de

reforma legal que sirva para establecer las reglas jurídicas básica que se deben aplicar con la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, por ello en la encuesta en la pregunta 5 se les cuestiono sobre si consideraban necesario realizar una reforma a la figura jurídica antes mencionada obteniendo resultados que favorecen el criterio plasmado en esta tesis, pues 30 encuestado como población total encuestada indicaron que sí, que es necesario plantear una reforma legal a esta figura pues ella es muy escueta y poco o nada de Derecho sustancial contiene, por lo que ellos indican que actualmente esta figura no es muy aceptada dentro de los administrados en razón de que la misma no es clara y no contiene la normativa que un administrado podría requerir para su plena confianza en el sistema administrativo sancionador; por otra parte cuando a los entrevistados se les solicito indicar posibles soluciones para garantizar el debido proceso, seguridad jurídica y prohibición de autoincriminación como derechos y garantías de los administrados, supieron manifestar que a través de una reforma legal se debe prever la aplicación correcta de principios como el de legalidad, juridicidad, celeridad y economía procesal, pues consideran que estos se ven involucrados con la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad, ya que el ordenamiento administrativo ecuatoriano poco o nada desarrolla de acuerdo a estos principios y derechos lo que eventualmente produce su vulneración y de ello nace la desconfianza de los administrados frente a las administraciones públicas.

Con el estudio de casos también se ha evidenciado que al momento de que la administración pública presenta la figura de reconocimiento de responsabilidad antes los administrados lo hace de tal manera en la que a estos no se les explica ni una sola consecuencia jurídica a imponerse en el caso de acogerse a esta figura, se considera

que esto se genera de la misma falta normativa existente en el Código Orgánico Administrativo, esta aseveración puede ser comprobada con la revisión de casos en el punto seis, denominado Resultados, donde se han recogido 3 casos emitidos por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, misma que por sus atribuciones está facultada para la aplicación del procedimiento administrativo sancionador, entonces se puede determinar que con el planteamiento de una reforma legal se ha de indicar cada una de las consecuencias jurídicas y efectos que implícitamente produce la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario frente a los administrados.

Sin dejar de lado la importancia que ha tenido el análisis de datos estadísticos obtenidos de la plataforma institucional de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones se ha presentado en el punto seis, denominado Resultados, un cuadro con información estadística referente a la cantidad de procedimientos administrativos ejercidos en los años 2019 y 2020 por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones en la Coordinación Zonal 2, de donde se evidencia que en esta coordinación en el año 2019 de 24 expedientes de procedimiento sancionador abiertos solamente 3 de ellos han sido resueltos por la aplicación del reconocimiento de responsabilidad, y en el año 2020 de 49 expedientes de procedimiento sancionador abiertos solamente 7 de ellos han sido resueltos por la aplicación de la figura antes descrita, esto da un indicador de que los administrados poco o nada conocen sobre la aplicación de esta figura pues en cada uno de estos casos no se hace una exposición de motivos jurídicos que hagan ver al administrado que de ella podrían obtener ciertos beneficio o a su vez no confían en la

administración pública porque entienden que la misma falta de normativa puede darle ventaja a la administración sobre sus derechos.

De todo lo expuesto se ve la necesidad de reformar el Código Orgánico Administrativo en lo que respecta a la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario para en el plasmar las necesidades de los administrados que han sido recogidas a través de todas y cada una de las técnicas propuestas en la presente tesis y así también para dejar normada cada una de las reglas que en Derecho han de ser exigidas y cumplidas tanto por las administraciones públicas como por los administrados; y que esta figura sea un precedente en el cual los administrados expresen su confianza en el sistema administrativo sancionador obteniendo beneficios para ambas partes.

8. CONCLUSIONES

Una vez desarrollada la Revisión de Literatura y la investigación de campo, se procede a presentar las siguientes conclusiones:

- La Función Administrativa y la aplicabilidad de su normativa contenida en el Código Orgánico Administrativo permite inferir la existencia de contraposición de normas entre la Ley Suprema y este Código, pues en lo referente a la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario se permite la vulneración derechos constitucionales como presunción de inocencia, debido proceso y seguridad jurídica.
- La ausencia de normativa específica que regule la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario se traduce en desconfianza de los administrados frente a la potestad administrativa sancionadora.
- De la revisión jurídica efectuada al Código Orgánico Administrativo específicamente en su Art. 253, se determina la falta de reglas jurídicas básicas necesarias para la correcta aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, pues en ella no se indican las limitaciones a efectuarse tanto para las administraciones públicas como para los administrados.
- Mediante la aplicación de técnicas de encuestas y entrevistas, se ha evidenciado la necesidad de tipificar las reglas jurídicas básicas para la correcta aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago

voluntario, pues los criterios vertidos en ellas indican que la figura en mención, al no ser contenida en la normativa en su totalidad, permite la vulneración de derechos constitucionales.

- El estudio jurídico realizado determina la existencia de un vacío jurídico contenido en la figura de Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, lo que da lugar a efectuar una reforma al Código Orgánico Administrativo que establezca las reglas jurídicas básicas para su correcta aplicación.
- El Derecho comparado revisado se basó en la legislación administrativa de países como Argentina, Colombia, España y Perú, que contienen normativa específica que regula la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, extremadamente concreta y que deben ser incorporados en la propuesta de reforma a plantearse.
- La potestad administrativa sancionadora otorgada a ciertas administraciones públicas se ha visto mal aplicada con el estudio de casos, puesto que estas administraciones poco o nada exponen al momento de indicar la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario.
- Revisada la información proporcionada por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones se ha evidenciado que la figura de reconocimiento de responsabilidad es muy poco aplicada en su sometimiento por su falta de normativa.

9. RECOMENDACIONES

- Se insta al Estado ecuatoriano a que prevea las necesidades jurídicas que conforman la estructura administrativa, para que las instituciones jurídicas sean aceptadas y aplicadas correctamente por las autoridades administrativas y judiciales, generando así la debida confianza y correlación entre administraciones públicas y administrados.
- Propongo que, el Estado ecuatoriano a través de las Funciones del Estado, refuerce el ordenamiento jurídico administrativo y establezca las políticas públicas necesarias para solventar la correcta aplicación de la normativa que guía los procedimientos administrativos sancionadores.
- Se sugiere a las Administraciones Públicas a quienes se les ha confiado la potestad administrativa sancionadora, que respeten los principios, derechos y garantías constitucionales de los administrados a través de las exigencias que se establecen en el ordenamiento jurídico vigente.
- Se encomienda a las Universidades, Escuelas Politécnicas e Institutos de Estudios Superiores del país a que, a través de sus autoridades, efectúen acuerdos de cooperación con las diferentes administraciones públicas de las cuales se puedan generar talleres o cursos que permitan conocer la realidad jurídica que conforma el sistema administrativo ecuatoriano.
- Que, la Asamblea Nacional recepte las necesidades socio jurídicas de los administrados y encamine sus actos legislativos para que se subsanen o

eliminen los vacíos y antinomias jurídicas presentes en el Código Orgánico Administrativo a través de la proyecto de reforma que se presenta.

9.1. Proyecto de Reforma Legal

REPÚBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que: el Art. 1 de la Constitución de la República define al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia social, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Que: los numerales 1,2 y 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador determina: En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. También se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante

resolución firme o sentencia ejecutoriada y se deberán observar todas las garantías del debido proceso cuando de derechos de los ciudadanos se trate.

Que: el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador indica que: El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Que: el Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador define que: La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Que: el Art. 29 del Código Orgánico Administrativo manifiesta: son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley, a cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.

Que: Los numerales 2 y 4 del Art. 248 del Código Orgánico Administrativo indican las garantías del Procedimiento Sancionador indicando que: El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará que, en ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento, así mismo, toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario.

Que: el Art. 253 del Código Orgánico Administrativo contiene a la Figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario indicando que: Si la o el infractor reconoce su responsabilidad, se puede resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción. El cumplimiento voluntario de la sanción por parte de la o del inculpado, en cualquier momento anterior a la resolución, implica la terminación del procedimiento.

Que: de la revisión jurídica efectuada al Art. 253 del Código Orgánico Administrativo se evidencia que el mismo contiene un vacío jurídico al no contener las reglas jurídicas básicas que permitan la correcta aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, para evitar la vulneración de derechos constitucionales como el debido proceso, seguridad jurídica y prohibición de autoincriminación, estableciendo la confianza que se debe entre las administraciones públicas y los administrados.

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6, del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional resuelve expedir la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO

ADMINISTRATIVO

Art. 1. En el artículo 201, agréguese los siguientes numerales:

8. *Reconocimiento de responsabilidad.*

9. *Pago voluntario de la sanción contenida en resolución debidamente motivada*

Art. 2. En el artículo 253, deróguese el inciso tercero.

Art. 3. En el artículo 253, incorpórese los siguientes incisos:

El reconocimiento de responsabilidad debe ser efectuado a través de un escrito presentado por el supuesto infractor administrativo o su apoderado, en el cual deberán adjuntar cada una de las pruebas que sean necesarias, para demostrar la concurrencia de tal infracción.

Una vez presentado el escrito en el cual el administrado reconozca su responsabilidad y acreditados los hechos que constituyen infracción, la Administración Pública emitirá la resolución respectiva en la que se indiquen los fundamentos jurídicos que dan lugar a tal reconocimiento e indicará el monto reducido a cancelarse, esta resolución solamente será recurrible ante los jueces de lo Contencioso Administrativo.

La Administración Pública, una vez emitida la resolución en la que acepte el reconocimiento de responsabilidad del administrado se abstendrá de la apertura de un nuevo expediente administrativo por hechos que al momento de calificarse la infracción sancionada no hayan sido apreciados por la Administración.

El reconocimiento de responsabilidad solo será procedente cuando la Administración Pública, a través de medios idóneos demuestre que el supuesto infractor no ha sido sancionado en el plazo mayor a un año dentro de esta.

Artículo único: Quedan derogadas las normas jurídicas que se opongan a esta reforma.

Disposición final: La presente Ley Reformatoria entrará en vigencia una vez publicada en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, del Distrito Metropolitano de la ciudad de Quito, a los 26 días del mes de marzo del 2021

f.....
Presidente de la Asamblea Nacional

f.....
Secretario

10. BIBLIOGRAFÍA

Obras Jurídicas.

- ÁLVAREZ, F. (2017). *Potesad sancionadora y procedimiento administrativo sancionador general*. Oviedo: IAAP.
- BALLESTEROS, Á. (2006). *Manual de administración local*. Madrid: Wolter Kluers.
- BARROS, S., CASTELLANI, A., & GANTUS, D. (2016). *Estudio sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina Contemporánea* (Primera edición ed.). Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- BERMÚDEZ, J. (1998). Elementos para definir las sanciones administrativas. *Revista chilena de derecho*, 323-344.
- BOLAÑOS, E. (2006). *Los principios del procedimiento administrativo sancionador desde una perspectiva constitucional*. Lima: Gaceta jurídica S.A.
- BONNIN, C. (1809). *Principios de la administración pública*. Chez Clement Frères.
- CADENA, A. (1988). *El silencio administrativo*. Bogotá: PUJ.
- CALDERÓN, H. (2004). *Derecho Administrativo I*. Ciudad de Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix.
- CANO, T. (2016). El autismo del legislador: la nueva regulación de la potestad sancionadora de la administración. *Revista de administración pública*, 25-68.

- CCE. (2001). *Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un fiscal europeo*. Bruselas.
- COMADIRA, J. (2002). *Procedimientos administrativos*. Buenos Aires.
- CORDERO, E. (2013). *Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena*. Coquimbo.
- DROMI, R. (1986). *El procedimiento administrativo*. Madrid: ASTREA.
- DROMI, R. (1998). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciencia y cultura.
- ESPINOSA, K., & RAMÍREZ, E. (2009). Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la administración pública. *UEMED.NET*.
- FRAGA, M. (2000). *Derecho Administrativo* (40° ed.). MÉXICO D.F.: Editorial PORRÚA.
- GARCÍA, E., & RAMÓN, T. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: CIVITAS.
- GOSÁLBEZ, H. (2013). *Procedimiento Administrativo Sancionador (Teoría y práctica)*. Madrid: Editorial DYKINSON, S.L.
- GRANJA, N. (1997). *Fundamentos de Derecho Administrativo* (Tercera ed.). Cuenca: Editorial Gráficas Hernández Cía. Ltda.
- GRAU, E. (2007). *Interpretación y Aplicación del Derecho*. Madrid: Editorial DYKINSON, S.L.
- HUERGO, A. (2008). *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas* (Primera ed.). España: Editorial CIVITAS, S.A.

- KELSEN, H., & KLUG, U. (1988). *Normas jurídicas y análisis lógico*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- LACLAU, M. (2010). Interpretación del derecho e intuición en el pensamiento de Savigny. *Anuario de Derechos Humanos*, 11, 27.
- LÓPEZ, M. (2005). *Los principios del procedimiento administrativo*. Ciudad de México: III.
- MARTÍNEZ, R. (2011). *Derecho Administrativo 1er. curso* (Sexta ed.). México d.F.: Editorial Oxford University Press México S.A.
- Morales, J. (2015). *Temas de Derecho Administrativo*.
- MORENO, S. (2001). *Valores para la democracia*. México D.F.: INEA.
- NACIONAL, A. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Ediciones Legales.
- OSSORIO, M. (2006). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Heliasta.
- RAMÍREZ, M. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de derecho*, 272-292.
- RAMÓN, A. (1983). Algunas perspectivas humanistas y democráticas del derecho administrativo contemporáneo. *Revista de derecho público*.
- RODRÍGUEZ, J. (2009). El pago voluntario de las multas en cuantía reducida, legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. *Revista de documentación administrativa*, 284-485.
- RODRÍGUEZ, J., & SENDÍN, M. (2009). *Derecho Administrativo Español Tomo II*. La Coruña: Editorial Netbiblo, S.L.

- SÁNCHEZ, M. (1987). *diccionario básico de derecho*. ambato: Offset Illingworth.
- SÁNCHEZ, R. (2004). *Los principios generales del derecho y los criterios del poder judicial de la federación*. Ciudad de México: Porrúa.
- SANTOFIMIO, J. O. (1988). *Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*. México D.F: Editorial UNAM.
- SAYÁGUES, E. (1953). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Bianchi Altuna.
- SUAY, J. (1993). *La potestad sancionadora de la administración en comentarios a la LRJAP y PAC*. Madrid.
- VELÁSQUEZ, G. (2008). *Conceptos Jurídicos Básicos del Derecho Administrativo tributario*. Quito: Editorial Creative Commons.
- ZAGREBELSKY, G. (1995). *Derecho Dúctil*. Madrid: Trotta.
- ZAVALA, J. (2005). *Derecho Administrativo*. Guayaquil: Edino.

Legislación Nacional

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Editorial Ediciones Legales.
- Asamblea N. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional*. Quito: Ediciones Legales.
- Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 07-julio-2017(2019). Ediciones Legales. Quito-Ecuador.
- Código Civil. Registro Oficial Suplemento 46 del 24 de junio del 2005. Ediciones Legales. Quito-Ecuador.

Legislación Comparada

- Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. Reino de España.
- Régimen de reconocimiento voluntario de infracciones a las leyes Nros. 14.878 y 24.566. Resolución c.5/2009. Ministerio de Vitivinicultura. República Argentina.
- Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario; Decreto 2245 de 2011. República de Colombia.
- Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. República del Perú.

Lincografía.

- CEFERINO, Y. (30 de agosto de 2018). *Muñoz abogados*. Recuperado el diciembre de 2020, de <https://n9.cl/kpg0t>
- MARRINER, A. (2009). *Google Libros*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2020, de <https://n9.cl/mtyz4>
- MARTOS, F., ROBLEDO, T., & BERMEJO, J. (2006). *Google Libros*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2020, de <https://bit.ly/38OxvR6>
- SUNASS. (s.f.). *SUNASS*. Recuperado el diciembre de 2020, de <https://n9.cl/4j042>
- Vial, A. d. (S/F). *Ministerio de Transporte Argentina*. Recuperado el 2020 de Noviembre de 12 , de <https://n9.cl/fusmo>

11. ANEXOS

11.1. Cuestionario de Encuestas y Entrevistas



Universidad Nacional de Loja
Facultad Jurídica Social y Administrativa
Carrera de Derecho

Distinguido profesional del Derecho.-

De manera respetuosa solicito, se designe contestar las siguientes preguntas, de esta encuesta que versa sobre el título **“AUSENCIA DE REGLAS BÁSICAS EN LA APLICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO GENERAN DESCONFIANZA EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA”**, resultados que servirán para la culminación de la investigación jurídica.

Nota: Estimado encuestado, el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo contiene la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, esta figura, permite que un administrado acepte su responsabilidad para así obtener ciertos beneficios que se encuentran dispersos en varias normativas legales ecuatorianas, pues el COA no los determina con claridad, así mismo establece que el ciudadano podrá pagar su sanción sin la necesidad de llegar a instancia resolutoria, es decir sin la emisión del acto administrativo que declare su culpabilidad, por tales consideraciones solicitamos se digne en responder a las siguientes interrogantes:

De antemano agradezco su colaboración:

Cuestionario

1.- ¿Cree usted que el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo carece de norma jurídica específica sobre las reglas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario?

Sí () No ()

¿Por qué?

.....
.....
.....

2.- ¿Cree usted que la falta de reglas jurídicas básicas en el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario impide su correcta aplicación?

Sí () No ()

¿Por qué?

.....
.....
.....

3.- ¿Cree usted que la ausencia de reglas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario generan desconfianza en la potestad administrativa sancionadora?

Sí () No ()

¿Por qué?

.....
.....
.....

4.- De las siguientes opciones ¿cuál cree usted que vulnera la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario?

- a) **Seguridad Jurídica** ()
- b) **Debido Proceso** ()
- c) **Prohibición de autoincriminación** ()
- d) **Otras:**.....

5.- ¿Está de acuerdo que se realice una reforma legal al Código Orgánico Administrativo en lo referente al establecimiento de reglas jurídicas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario?

Sí () No ()

Fundamente

.....
.....
.....

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN



**Universidad Nacional de Loja
Facultad Jurídica Social y Administrativa
Carrera de Derecho**

Distinguido profesional del Derecho.-

De manera respetuosa solicito, se designe contestar las siguientes preguntas, de esta entrevista que versa sobre el título **“AUSENCIA DE REGLAS BÁSICAS EN LA APLICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO GENERAN DESCONFIANZA EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA”**, resultados que servirán para la culminación de la investigación jurídica.

Nota: Estimado entrevistado, el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo contiene la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, esta figura, permite que un administrado acepte su responsabilidad para así obtener ciertos beneficios que se encuentran dispersos en varia normativa legal, pues el código no los determina con claridad, así mismo establece que el ciudadano podrá pagar su sanción sin la necesidad de llegar a instancia resolutive, es decir sin la emisión del acto administrativo que declare su culpabilidad, por tales consideraciones solicitamos se digne en responder a las siguientes interrogantes:

De antemano agradezco su colaboración.

Cuestionario

1.- ¿Cree usted que el artículo 253 del COA carece de reglas jurídicas básicas en el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, generando confusión en los administrados?

2.- ¿Conoce usted cuáles son los efectos jurídicos de la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario?

3.- ¿Considera usted que es necesario tipificar las reglas básicas para la aplicación de la figura jurídica de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora?

4.- ¿Considera usted que la aplicación de la figura de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario debe ser establecida como causal de terminación expresa del procedimiento administrativo sancionador?

5.- ¿Qué alternativas de solución daría usted frente a la problemática planteada, para garantizar el debido proceso, seguridad jurídica y prohibición de autoincriminación de los administrados invocados en un procedimiento administrativo sancionador?

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

11.2. Proyecto de Tesis Aprobado



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

FACULTAD JURIDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO

AUSENCIA DE REGLAS BÁSICAS EN LA APLICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO GENERAN DESCONFIANZA EN EL POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA.

Proyecto de Titulación, previo a la obtención del Grado de Licenciado en Jurisprudencia y Título de Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador.

Autor: Fernando Javier Mendieta Camacho.

1. TEMA.

“AUSENCIA DE REGLAS BÁSICAS EN LA APLICACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO GENERAN DESCONFIANZA EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA”.

2. PROBLEMÁTICA.

El procedimiento administrativo sancionador nace del Ius Puniendi del Estado el cual embiste a las Administraciones Públicas para sancionar a quienes irrespeten las normas jurídicas, adecuando su conducta en la tipicidad y con estricto respeto del debido proceso que debe agotarse para obtener una sanción.

Para obtener una mayor eficiencia en los recursos que el Estado destina a cada sector en particular, en los que hay un choque entre la administración pública y los administrados es que se ha permitido en algunas legislaciones internacionales la existencia de un procedimiento administrativo sancionador simplificado que anteponen el principio de economía y celeridad procesal como un modo rápido de terminación de un procedimiento administrativo sancionador, el mismo que será exclusivamente aplicado en casos excepcionales como por ejemplo en España se aplica por razones de interés público o la falta de complejidad del mismo caso, lo que sin lugar a duda permite que el Estado centre los fondos públicos en otros sectores de igual importancia.

Así mismo en otras legislaciones internacionales se lo conoce como Procedimiento administrativo sancionador abreviado y se lo asemeja con el Procedimiento

abreviado en materia penal debido a que el administrado acepta su responsabilidad a costa de obtener un beneficio en el cumplimiento de su sanción, de tal manera que no se aleja del principio de celeridad y economía procesal al ser un procedimiento que termina de manera temprana y que permite el uso eficiente de recursos públicos, en el caso que nos ocupa la legislación peruana, española, argentina y colombiana establecen este procedimiento abreviado, simplificado o un régimen de reconocimiento voluntario de infracciones administrativas y la posibilidad de obtener exenciones o rebajas de hasta el 50% del valor total de la sanción en cuanto a la multa, razón por la cual es beneficiosa para ambas partes.

Cabe manifestar con la mayor importancia del caso que las garantías del debido proceso como tales dan seguridad a los administrados y a la población en general de que al momento de encontrarse inmersos en un conflicto entre particulares, o ya sea con instituciones del Estado se velará por las reglas y normas previstas en el ordenamiento jurídico vigente, es así, que nuestra Constitución establece en su artículo 76 numeral 7 lo siguiente:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas.

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

Las garantías del debido proceso suponen la limitación que el pueblo a través del legislador impone al Estado y a sus funcionarios para que estos no se extralimiten autoritariamente, apliquen el sentido real del Derecho positivo y así respeten el procedimiento respectivo en su totalidad.

El Código Orgánico Administrativo en su texto normativo, Libro Tercero, Título I, contiene el procedimiento sancionador en materia administrativa, a criterio de algunos autores esta facultad sancionadora se configura del Ius Puniendi, razón por la cual se ha hecho una comparación entre el Derecho Penal y el Procedimiento Administrativo Sancionador, cabe recalcar que si bien es cierto, en el procedimiento penal se protegen bienes jurídicos, en el procedimiento sancionador se busca el cumplimiento y respeto de la normativa por parte de los administrados, la finalidad de estos dos generalmente se ha visto concebida en la imposición de una sanción y en la prevención social.

El presente estudio tiene por objeto realizar un análisis jurídico doctrinario acerca de la existencia de un problema socio jurídico detallado en el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo inciso tercero para lo cual me permito transcribirlo:

Art. 253.- Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario. Si la o el infractor reconoce su responsabilidad, se puede resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción.

En caso de que la o el inculpado corrija su conducta y acredite este hecho en el expediente se puede obtener las reducciones o las exenciones previstas en el ordenamiento jurídico.

El cumplimiento voluntario de la sanción por parte de la o del inculpado, en cualquier momento anterior a la resolución implica la terminación del procedimiento.

De tal manera que, aplicando el método de interpretación sistemático en el mismo Código Orgánico Administrativo evidenciamos que se contrapone con el artículo 248 en el que se han establecido las garantías del procedimiento administrativo sancionador que textualmente establece:

“Art. 248.- Garantías del procedimiento.- El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará:

- 2.- En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.
- 4.- Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario”.

Revisando el articulado citado, mal haría la Administración Pública en aceptar un pago sin una respectiva justificación y como ya lo hemos conocido, la imposición de una sanción nace de una resolución en firme, sino fuese mediante resolución cómo pretende la administración pública que el administrado haga valer sus derechos frente a la jurisdicción Contencioso Administrativo en caso de necesitarlo, ya que para ello se tiene como regla general para la impugnación en esta vía, la presentación del acto administrativo en firme.

Al encontrarnos enmarcados en el procedimiento administrativo sancionador la duda sobre la falta de reglas básicas que permitan la correcta aplicación de este artículo nos hace caer en cuenta en que, si a un administrado se le inicia un procedimiento sancionador y éste, antes de dictársele la correspondiente resolución cumple voluntariamente la sanción que aún no ha sido declarada mediante resolución se da la terminación del procedimiento sancionador, lo cual a criterio se contrapone a las garantías del Debido Proceso en razón de que la misma Constitución en su artículo 76 numeral 2 establece que se debe presumir la inocencia de toda persona mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución en firme o sentencia ejecutoriada y así mismo el artículo 248 del Código Orgánico Administrativo como ya se estableció en líneas anteriores, en su numeral 4 hace la misma referencia, que toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia mientras no haya acto administrativo en firme que resuelva lo contrario, siguiendo esta línea cabe hacerse la siguiente pregunta, ¿Sin la tramitación completa del procedimiento administrativo sancionador y sin la resolución que declare la responsabilidad administrativa de un administrado, es procedente que voluntariamente éste acepte una sanción que aún no ha sido resuelta?

Dando una contestación a esta pregunta podemos manifestar que no pero que en la vida práctica existen casos en los cuales los administrados aceptan su responsabilidad con un acta de acuerdo arribado entre la Administración pública y el administrado antes de agotar el respectivo procedimiento sancionador y en ese sentido no nos oponemos porque al fin del caso se estaría dando la celeridad a un trámite y por ende una economía procesal administrativa, estos casos, como en el Derecho Penal han sido vistos en procedimientos como el abreviado y el

procedimiento directo y es por ello que sería de vital importancia establecer las reglas básicas correspondientes al “**Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario**” dentro de materia administrativa sancionadora, para que el administrado esté completamente consciente de los efectos jurídicos que se producirán al aceptar su responsabilidad o pagar anticipadamente una sanción sin resolución que lo mande y así mismo para que la administración pública se abstenga de intentar aprovecharse del desconocimiento jurídico del administrado.

3. JUSTIFICACIÓN.

De conformidad con los requerimientos solicitados por la Universidad Nacional de Loja y previo a obtener el Título de Abogado de la República del Ecuador, cada estudiante ha sido provisto de la necesidad de elaborar un trabajo de investigación generativo, el cual comprende la búsqueda de un problema socio jurídico que debe ser estudiado, de tal manera que la presente justificación se enmarca directamente en la necesidad de analizar los vacíos jurídicos o antinomias que existen en nuestra legislación vigente, con la finalidad de profundizar su existencia en un estudio jurídico-doctrinario que permita evidenciar cómo ciertas normas positivas aún deben ser clarificadas en aras de darle una correcta aplicación e interpretación.

Partiendo de esta breve enunciación manifestamos que en la Constitución de la República del Ecuador se han plasmado varios derechos y garantías a los administrados cuando a materia administrativa nos referimos y en el caso que nos ocupa es la razón del presente texto, es así, que en nuestra norma suprema en el artículo 76 numeral 7 se establecen las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa, de tal manera que nuestra problemática se justifica en la existencia del

procedimiento administrativo sancionador, potestad otorgada a las administraciones públicas con el fin de sancionar el incumplimiento de la normativa vigente, sin desviarnos del punto central hemos detectado que en el Código Orgánico Administrativo se ha establecido la posibilidad de que el administrado reconozca su responsabilidad y efectúe el pago anticipado de una sanción sin una resolución en firme, ahora, dada la realidad cultural y nacional a la que nos sometemos los ecuatorianos y al encontrarse otros principios inmersos en esta problemática hemos considerado necesario que se tipifiquen las reglas básicas referentes al reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora.

Nos hemos centrado en esta problemática en razón de que generalmente una persona que acepta su responsabilidad lo hace no siempre porque cometió la infracción sino porque deciden no entrar en un procedimiento engorroso y a veces manipulado por las administraciones públicas quienes lastimosamente actúan como juez y parte, por esta breve consideración invocamos la necesidad de darle la respectiva legalidad a esta forma excepcional de terminar el procedimiento administrativo sancionador como lo es el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario debiéndose clarificar su aplicación y así conseguir que el administrado interesado en acogerse a esta figura jurídica esté completamente consciente de lo que sus actos auto-incriminatorios representarán en el mundo jurídico, claro está que no se debe entender lo establecido como una consecuencia total sino también como un beneficio para el administrado infractor ya que lo que algunas legislaciones internacionales permiten para estos casos otorgar una rebaja de hasta el 50% del valor total de la multa por el hecho de aceptar su responsabilidad o pagarla anticipadamente.

Como lo hemos manifestado anteriormente estamos frente a una nueva forma excepcional de terminar el procedimiento sancionador pero también podemos darle el calificativo de un procedimiento abreviado o simplificado y con ello destacar la presencia de los principios de economía y celeridad procesal en materia administrativa, que de acuerdo a lo conocido devienen en el ahorro de recursos que el Estado debe invertir para determinado procedimiento, por todas estas consideraciones se vuelve esencial realizar un estudio profundo que permita la clarificación de esta normativa y el establecimiento de sus reglas puntuales dentro del Código Orgánico Administrativo.

Para finalizar el presente apartado, es indispensable requerir el apoyo de todas las instituciones públicas que manejen información en materia administrativa sancionadora, el fin es claro y para conseguir estudiarlo, estas instituciones, al manejar información pública apoyarán con el acceso a la misma, amparados en el principio de publicidad.

Con este trabajo investigativo pretendemos dejar sentado un precedente jurídico-doctrinario más que demuestre que es completamente necesario estudiar el ordenamiento jurídico ecuatoriano y los modos en los cuales se deberá hacer para dar la interpretación exacta de la norma.

4. OBJETIVOS.

4.1.Objetivo General.

- Realizar un estudio, conceptual, doctrinario, jurídico y de campo respecto de las reglas básicas en la figura jurídica de reconocimiento

de la responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora.

4.2.Objetivos Específicos.

- Demostrar que el Código Orgánico Administrativo carece de normativa específica sobre las reglas básicas en la figura jurídica de reconocimiento de la responsabilidad y pago voluntario.
- Establecer la necesidad de tipificar las reglas básicas para la aplicación del reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario en materia administrativa sancionadora.
- Justificar con base en un estudio jurídico y doctrinario la necesidad de realizar una reforma legal al Código Orgánico Administrativo.

5. HIPÓTESIS.

La falta de reglas básicas referentes al reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario genera confusión en los administrados e impide su correcta aplicación como figura jurídica de terminación excepcional en el procedimiento administrativo sancionador.

6. MARCO TEÓRICO.

Derecho Administrativo.

Rafael Martínez menciona que “La ciencia del derecho administrativo es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos”

(Martínez, 2011, p.2). Si al análisis de los cuerpos normativos que estructuran el poder ejecutivo nos referimos podemos decir que el Derecho administrativo es un conjunto de normas jurídicas que contienen los lineamientos básicos para aquellas funciones del Estado que disponen de materia administrativa, es decir es el Derecho que regula las relaciones jurídicas entre el Estado y las Administraciones públicas por ello propende al interés colectivo y no al particular, es en esta rama del derecho donde se ven involucradas las actuaciones públicas desarrolladas por los llamados servidores públicos y por ende los servicios que estos prestan en una entidad u órgano específico.

De igual manera Manuel Fraga en su obra denominada Derecho Administrativo, establece que es “Rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa” (Fraga, 2000, p.13). Cuando a función administrativa nos referimos nos fijamos directamente en la función ejecutiva pero en la realidad contemporánea y por la evolución de las sociedades se ha embestido de esta función a todas las instituciones del Estado y no solo a las de la Función Ejecutiva, por tal razón se ha establecido que no hay función del Estado que no tenga en su estructura potestad administrativa, tomando en cuenta este pensamiento es claro que todas las funciones del Estado realizan función administrativa en vista de que órganos públicos como la Asamblea Nacional en su estructura interior llevan a cabo función administrativa cuando de juicios políticos hablamos o la Función Judicial en los casos prácticos de contratación de personal, todos estos actos se realizan a través de la emisión de actos administrativos, es por ello que no existe función pura que no lleve consigo potestades administrativas.

Procedimiento Administrativo.

Jaime Rodríguez y Miguel Sendín entienden como procedimiento administrativo, “A la serie ordenada de actos que sirve de cauce formal a la actividad administrativa” (Rodríguez y Sendín, 2009, p.147). Refiriéndose a cauce formal debemos entender que es el lugar donde discurren todas las situaciones administrativas, ya sean solicitudes, reclamos, resoluciones y lo que lleva consigo implícitamente la materia administrativa, pero cuál es la razón para darle tal sentido, podemos analizar sin más rodeos que la actividad administrativa del Estado presupone las exigencias tramitológicas en las diferentes instituciones públicas, en tal sentido es que se habla de simplicidad administrativa, ya que al interactuar el administrado con las administraciones públicas tiene a desconocer ciertas situaciones de cada entidad u órgano y es por ello que es necesario que en cada una de estas instituciones se lleve a cabo un procedimiento ordenado que permita identificar etapas, para que de esta forma el administrado tenga pleno conocimiento de lo que necesita y se ventila dentro de cada administración pública.

Hugo Calderón determina que el procedimiento administrativo “Está constituido por una serie de etapas que sigue la Administración, para decidir y resolver las peticiones o reclamaciones o impugnaciones que formulan los particulares” Calderón, 2001, p. 67). Al igual que la apreciación anterior, el presente autor también ha determinado al procedimiento administrativo como una serie de etapas y es así que si revisamos el Código Orgánico Administrativo como normativa general aplicable a todas las Administraciones Públicas cuando estas carezcan de normativa específica, encontramos las distintas etapas que conlleva por ejemplo un procedimiento coactivo

o el mismo procedimiento sancionador, es así que no podemos alejarnos de la presente definición pero no solo podríamos referirnos a peticiones, reclamaciones o impugnaciones porque la vida del Código Administrativo en este caso contiene y deviene un sinnúmero de situaciones jurídicas que son beneficiosas tanto para el administrado como para las administraciones públicas pues este es el fin de nuestra normativa administrativa, regular las relaciones entre estos dos sujetos acorde a los principios constitucionales y normativos, pero generalmente no se puede hablar de una imparcialidad total cuando a materia administrativa nos referimos pues las administraciones públicas se encuentran embestidas de prerrogativas que les permiten acusar y castigar a la vez lo cual en cierto punto se vuelve parcializado y es por ello que, clarificando la normativa y eliminando la dispersión jurídica se puede contener esta desventaja para el administrado.

Procedimiento Administrativo Sancionador.

Regulado en el Código Orgánico Administrativo, a partir del artículo 248 al artículo 260 encontramos tipificado el procedimiento administrativo sancionador, mismo que nace a criterio de varios autores del Ius Puniendi del Estado y para comprender a lo que este refiere nos guiamos con los criterios de los siguientes tratadistas:

Gastón Velásquez menciona que el procedimiento sancionador es “el que rige para la investigación y el establecimiento de una pena a un infractor o libera de culpa al presunto responsable” (Velásquez, 2008 p. 113). Apreciando el concepto que el tratadista refiere es claro que un procedimiento sancionador tiene inmersas características constitucionales pues menciona castigos y absoluciones en este caso administrativas pero que llevan impregnadas principios como el de presunción de

inocencia y las garantías básicas de ser merecedores de una sanción siempre y cuando exista una resolución o sentencia en firme que determine lo contrario, en este sentido, el procedimiento administrativo sancionador entra en operatividad cuando a criterio de la Administración pública el administrado se ha involucrado en el desacato al ordenamiento jurídico normativo, de tal manera que este con un acto de inicio de iguales características administrativas activa la potestad sancionadora que se ha encargado a estas administraciones, con la finalidad de que sancione administrativamente a quien ha vulnerado las normas, como ya se lo ha estudiado, el procedimiento administrativo tiene que constituirse en una garantía para el administrado, ello se determina en la aplicación proporcional de sanciones basadas en la legalidad de la misma y que conlleve consigo una plena satisfacción para el resarcimiento de lo vulnerado.

De igual manera Humberto Gosálbez ha establecido doctrinariamente que el procedimiento sancionador “es el procedimiento que ha de tramitar la Administración Pública cuando pretenda imponer una sanción administrativa, es decir cuando ejerza la llamada potestad sancionadora” (Gosálbez, 2013, p. 13). La pertenencia que el Estado ha hecho de la potestad administrativa sancionadora requiere un estudio generalizado de todas sus aplicaciones, la necesidad de clarificar la aplicabilidad de cada etapa del procedimiento sancionador no solo beneficia al administrado sino que sirve de base fundamental para que el mismo Estado procese los recursos necesarios a este fin, de tal manera que se evidencie la celeridad y economía procesal administrativa, estos principios son extremadamente necesarios y de vital importancia es así mismo su correcta interpretación, la necesidad de establecer estos principios en materia sancionadora no tiene inmerso la vulneración

de Derechos por no darse el trámite total a una infracción, es por ello que varias legislaciones internacionales en materia administrativa sancionadora poseen regímenes especiales que permitan aplicar procedimientos sancionadores abreviados o simplificados, con los cuales se pretende que el Estado no destine todos sus recursos en un caso determinado, pues como lo conocemos la materia administrativa propende al interés general y no al particular, cabe en este punto determinar que la erogación excesiva de recursos por parte del Estado en un procedimiento administrativo sancionador es amplia por lo cual el establecimiento de regímenes de solución celeras de infracciones es conducente refiriéndose a tal fin, pero ello no debe tomarse por parte de los administrados y las administraciones como un sinónimo de vulneración de derechos y garantías procesales.

Reconocimiento de Responsabilidad.

En el Código Orgánico Administrativo, es su artículo 253 se encuentra tipificado el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, entendiéndolo como una forma excepcional de terminación del procedimiento sancionador y hasta cierto punto se convierte en un beneficio para el administrado para comprenderlo de mejor manera podemos indicar como referente a la legislación colombiana en su Decreto 2245 de 2011 artículo 23 manifestando que:

El reconocimiento expreso y voluntario de la comisión de una infracción cambiaria o de los cargos formulados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, solo será válido si lo efectúa directamente el investigado o su apoderado expresamente facultado para tal efecto. (Decreto 2245 de 2011, Colombia, p. 12).

Si damos una correcta explicación podemos darnos cuenta que el reconocimiento de la responsabilidad se convierte en una facultad puesta a disposición de un supuesto infractor pues es la razón de ser de esta figura jurídica, como todo acto emanado de la administración pública y para seguridad de las partes intervinientes es de esencial importancia que un reconocimiento de responsabilidad sea expreso y no tácito, en vista de la legalidad de la que se pretende cubrir a tal figura, con esta aceptación expresa la autoridad administrativa tiene respaldo cierto de que el administrado ha manifestado su voluntad de prescindir de la totalidad del procedimiento sancionador, al darse cuenta que puede resultar beneficioso para el pecuniariamente la aceptación de su responsabilidad administrativa, al momento de expresar su voluntad infractora se sienta el precedente que limita al administrado el recurrir en vía administrativa para impugnar este acto, pero ello no le quita su derecho de recurrir ante los juzgados contencioso administrativos, porque a pesar de esgrimirse su voluntad en un trámite administrativo la Constitución prevé ciertas garantías que la Ley en ningún caso puede desconocer.

De la misma manera la legislación argentina ha establecido en su resolución C.5 2009 un régimen voluntario de reconocimiento de infracciones, estableciéndola como “una vía efectiva de solución a infracciones, con los beneficios consecuentes a favor de los que se adhieran a citado régimen y abreviando de este modo los procedimientos” (Ministerio de Vinicultura, Resolución C.5/2009, Argentina, p.2). Ahora cabe preguntarse cuál es la razón de ser del establecimiento de un régimen como tal referente al reconocimiento de responsabilidad administrativa y no solo dejarlo como una figura jurídica, para ello hemos considerando que un régimen es por etimología orgánico, es decir posee normas y reglas que delimitan con claridad la

actuación que en un Estado legalmente constituido ha de aplicar en un caso concreto, en este sentido y sin lugar a dudas es necesario establecer que éste régimen contiene reglas indispensables para la correcta aplicación de la figura jurídica referente al reconocimiento de responsabilidad administrativa; no cabría entonces que, para decidir un administrado someterse a esta figura, simplemente se le manifiesta la existencia de tal figura sino que debe concedérsele el conocimiento total de lo que ello implicará en el mundo jurídico porque recordando los fines del procedimiento administrativo hemos destacado que es una garantía para el administrado y que como administrado no siempre conocerá de leyes, entonces de esta necesidad nace la razón de ser del establecimiento de un régimen que determine el espíritu y aplicabilidad de normas jurídicas en la figura de reconocimiento de responsabilidad administrativa.

Reforzando estos criterios Ann Marriner determina que la responsabilidad “implica el reconocimiento del error, pedir disculpas, reparar el daño, descubrir las causas del error y corregir el proceso o el sistema” (Marriner, 2009, p.484). Tomando este criterio altamente acertado nos hemos de referir a las circunstancias que configuran la responsabilidad y dándole un sentido administrativo, detallamos lo siguiente:

- d) Reconocer responsabilidad determina la aceptación de lo incoado.
- e) Representa la postura expresa de someterse a una figura que excepcionalmente da por terminado el procedimiento sancionador.
- f) Se reconoce la aplicación de principios como los son celeridad y economía procesal administrativa, sin contraponerse a las garantías del debido proceso.

Con estas tres determinaciones, es que se debe proceder para la aplicabilidad de ésta figura jurídica, ya que como lo hemos manifestado la misma ha de presentar con exactitud la infracción motivo del procedimiento sancionador, así mismo permitirá identificar las falencias del sistema jurídico y su completa difusión a los administrados que en muchos casos se da por desconocimiento de la misma, por ello no nos acogemos directamente a que la Ley se presume conocida por todos y es por esto que es menester recoger las reglas básicas en un solo cuerpo normativo, evitando así la dispersión jurídica.

Pago Voluntario.

Contenido de igual manera el artículo 253 del Código Orgánico Administrativo inciso tercero se encuentra la figura del pago voluntario misma que se refiere a la posibilidad que tiene el infractor de cancelar la multa antes de que se resuelva la respectiva resolución que imponga la sanción, previniéndole del beneficio que pueda existir en el ordenamiento jurídico para cada caso en particular, el mismo detalla lo siguiente:

Art. 253 Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario. Si la o el infractor reconoce su responsabilidad, se puede resolver el procedimiento, con la imposición de la sanción.

En caso de que la o el inculgado corrija su conducta y acredite este hecho en el expediente se puede obtener las reducciones o las exenciones previstas en el ordenamiento jurídico.

El cumplimiento voluntario de la sanción por parte de la o del inculpado, en cualquier momento anterior a la resolución implica la terminación del procedimiento. (Código Orgánico Administrativo, 2018, p. 66).

Analizando el presente artículo podemos determinar la existencia de un reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario escueto, en el sentido que carece de reglas básicas y que sin lugar a dudas deja en suspenso su aplicación ya que el mismo no determina con claridad las consecuencias jurídicas pertinentes a las que se someterá el administrado en caso de acogerse a este régimen denominado reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario, consideramos que es una excepcionalidad a los modos de terminación del procedimiento sancionador en vista de que declara que de realizarse el pago o reconocer la responsabilidad se dará por terminado el mismo, lastimosamente la dispersión jurídica no es clara en cuánto a determinar con exactitud cuál es el proceder de la administración pública para estos casos y es aquí que notamos la necesidad de unificar y clarificar su aplicación, en razón que el Código Orgánico Administrativo refiere la norma administrativa principal para las administraciones públicas, es decir en esta norma debería contenerse todos y cada uno de los preceptos jurídicos aplicables a esta figura legal.

Así mismo la Agencia de Seguridad Vial argentina en su plataforma institucional ha determinado lo que consiste un pago voluntario determinando que “Se considera pago voluntario al momento en el cual la persona decide efectuar el pago del acta sin que esta haya llegado a instancia resolutive” (<https://www.argentina.gob.ar/seguridadvial/licencianacional/infracciones/preguntasfrecuentes>). Sin lugar a dudas deja claro que un pago voluntario debe estar

acompañado de un reconocimiento expreso de responsabilidad administrativa porque consideramos que realizar un pago solo porque sí y sin un justificativo válido no es procedente, es decir, una Administración pública jamás debe aceptar un pago que no esté motivado legalmente o que su necesidad de cobro se vea amparado en un documento que acredite de forma veraz la razón por la cual un administrado decide cancelar, por todo lo expuesto se colige de que tal desplazamiento patrimonial se debe dar mediante la imposición de la sanción, más allá de ello el hecho de someterse a un pago voluntario debe estar precedido de todas las garantías reconocidas en la normativa vigente, no solo establecerlo como un artículo sin más consideraciones que guíen su correcta aplicación en la realidad jurídica.

Alejandro Huergo establece que el pago voluntario “no solo facilita a la Administración el cobro de la sanción, sino que tiene como finalidad igualmente importante la de hacer innecesaria la tramitación del procedimiento casi en su totalidad”. (Huergo, 1998, p.424). Efectivamente hablando de tramitación de procedimientos administrativos se establece la concurrencia de recursos a cada caso en particular y por tal razón se crean mecanismos legalmente válidos que permitan la simplificación de procedimientos en este caso administrativos de cobro de multas por infracciones administrativas, refiriéndonos a tal apreciación es claro y notable que un pago voluntario se traduce en celeridad y economía procesal por lo cual no está demás incorporar en nuestra normativa administrativa las garantías básicas y reglas indispensables que han de ser observadas por los administrados en aras de conocer la realidad jurídica ante el sometimiento de la figura jurídica del pago voluntario antes de obtener resolución en firme que a criterio y existencia de diferente legislación

internacional deviene en el pago total sin rebaja de la multa a imponerse en caso de que se sustancie la totalidad del procedimiento administrativo sancionador.

Reglas Jurídicas Básicas.

Eros Grau determina que, las reglas jurídicas “son aplicables por completo o son inaplicables absolutamente. Se trata de todo o nada” (Grau, 2007, p. 153). Delimitando el concepto de lo que es una regla jurídica es notable que son lineamientos jurídicos que son utilizados por todo un Estado, refiere a que son aplicables por completo o son inaplicables absolutamente en el sentido que las mismas son generales y aplican para todo un conjunto de individuos y entidades pues de esa manera se presupone el correcto funcionamiento de un Estado legalmente constituido, las mismas aportan limitaciones y guías para que nadie pretenda desviarse de las normas y la legalidad de la que están revestidas.

Martín Laclau en su artículo científico denominado “Interpretación del derecho e intuición en el pensamiento de Savigny” recoge el criterio de este al referirse a que:

Las reglas jurídicas expuestas por las distintas fuentes del derecho han de ser asimiladas por el intérprete y esta asimilación es susceptible de cumplirse de modos diversos. Así, destaca que, en el caso del jurista, éste se sirve de ellas para recomponer la ciencia del derecho en forma innovadora; el juez las utiliza para dictar sus sentencias; el ciudadano se sirve de ellas para reglar sus comportamientos sociales. (Laclau, 2011, p. 10).

La referencia demuestra que la aplicabilidad de una regla jurídica es general y no debe ser especial en el mundo jurídico, se habla de que cada interprete las asimila de manera diferente dependiendo de su función o su ocupación pero jamás podríamos desviarnos de que las reglas regulan el actuar de un determinado administrado u órgano pues este es el fin de las mismas, mantener una corriente reciproca de condiciones no solo implica ceder derechos o la típica frase tu derecho termina donde empieza el de otro, sino que debe ser adecuada a la realidad conductual de la población, en tal razón es que se establece el espíritu de una regla o de una norma jurídica con el fin de que nadie pretenda interpretarla a su beneficio, pues de ser el caso, no solo se estaría violentando la legalidad de las mismas sino que se atentaría contra la estructura del Estado misma.

Se deja sentado que las reglas básicas son una limitante tanto para el administrado como para la Administración pública pero que ello en ningún sentido se debe entender como sacrificio del derechos ni vulneración de los mismos pues para poder compaginar en un Estado como el ecuatoriano se necesita guías normativas convertidas en reglas que fijen lo que bien puedo o no hacer.

Administraciones Públicas.

Determinadas en nuestra Constitución de la República en su artículo 225 se encuentran detallado lo que comprende el sector público y por ende a las administraciones públicas en sí, para darle un entendimiento correcto hemos recogido lo que Nicolás Granja en su obra Fundamentos de Derecho Administrativo ha establecido como Administración pública, manifestando que la misma es:

Una ciencia y arte, a la vez, tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad. (Granja, 1997, p. 88).

Las administraciones públicas como tal tienen a su cargo la prestación de servicios a la colectividad pues ese es el fin de las mismas, estas no solo recogen las necesidades de la población sino que la adecuan a diferentes ámbitos como lo es un reclamo, una consulta, impugnación y una sanción, ahora, consideramos que las funciones destinadas a estos ha sido encaminada de acuerdo al principio de desconcentración y descentralización de funciones, en vista de dar un mayor acceso a los servicios públicos sin restricciones de ningún tipo más que las que se establezcan por mismo derecho positivo, estas administraciones tienen inmerso la representación de las prerrogativas estatales, las mismas que no pueden ser cubiertas por el mismo cuando este no esté provisto de todos los recursos conocidos para su conformación y operatividad.

De igual manera Barros, Castellani y Gantus, en su estudio sobre Estado, Gobierno y Administración pública han determinado lo que está última significa, entendiendo que, la Administración pública “consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado” (Barros, Castellani & Gantus, 2016, p. 178).

Es conocido que el Estado es el encargado de diseñar políticas públicas que permitan su misma operatividad y como lo manifiestan los tratadistas, las

operaciones que realiza éste, son de carácter administrativo, aquellas se desarrollan guiadas en la normativa que el mismo Estado implementa, es por eso que la administración pública reconoce ser un servicio ofertado a la ciudadanía en general y su existencia nace en la necesidad que los administrados tienen para realizar cualquier trámite, desde su registro de identidad hasta su pago de impuestos, la administración pública se manifiesta en diferentes ámbitos del derecho y es por ello que su estudio es indispensable en vista de que siempre ha estado presente, sin un entendimiento completo de lo que una administración pública es, jamás un ciudadano común podrá comprender el alcance de las mismas, porque a pesar de ser un servicio a la colectividad no existe una correcta socialización de las mismas y de todo lo que tienen inmerso en su actuar administrativo.

Administrado.

Martos, Robledo y Bermejo, han determinado que el administrado “es uno de los sujetos de la relación jurídico-administrativa, normalmente el pasivo, al ser el destinatario de las prerrogativas o potestades del otro sujeto en el seno de dicha relación” (Bermejo, Martos y Robledo, 2006, p. 249). El administrado como tal es el sujeto que recibe las acciones u actos emanados de la administración pública, recordando que el derecho administrativo regula las relaciones entre administrados y administraciones públicas, es claro que este sujeto está subordinado a las prerrogativas impuestas por el Estado a través de la legislación vigente, pero esto no implica que el administrado solo sea quien reciba las prerrogativas, en ciertos casos este sujeto es el que actúa en reconocimiento de sus derechos, establece también el

cumplimiento de obligaciones jurídicas que benefician a la administración y por ende a la colectividad.

Jaime Santomifio entiende al administrado como el sujeto pasivo en la relación jurídico-administrativa y establece que “es aquel sobre quien recae los efectos del acto y quien en consecuencia ve alteradas las relaciones jurídicas que lo vinculaban con la administración” (Santofimio, 1988, p.75). Al ser el administrado una pieza clave en la administración pública como receptor de servicios públicos y obligaciones se establece una característica de necesidad para la administración, sin administrados no habría administración que requerir y por ende no habría operatividad estatal que ejecutar, de ahí que deviene la ímpetu de la simplicidad administrativa y la seguridad jurídica de la que debe dotarse a la normativa administrativa, lo consideramos esencial por dos razones:

- c) La seguridad jurídica alienta al administrado en su confianza para con la administración pública al establecer sus garantías y las regulaciones que han de reconocerlas.
- d) La simplicidad administrativa deviene en la economía y celeridad procesal administrativa y tramitológicas lo cual resulta beneficioso para las administraciones públicas.

En tal razón es que revestir de completa juridicidad a los actos y figuras legales contenidas en nuestra normativa vigente regula la balanza de parte y parte, otorgar seguridad jurídica significa recibir confianza en las administraciones públicas.

7. METODOLOGIA.

7.1.Métodos.

En el presente proceso generativo de investigación socio-jurídico, de aplicarán los siguientes métodos que serán indispensables para conocer a profundidad la razón de la presente investigación.

Método Científico: Entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad, qué son los procesos metodológicos, qué parte de la observación de un hecho o fenómeno de la realidad objetiva, para establecer los caracteres generales y específicos. Proceso sistemático y razonado que se sigue para la obtención de la verdad en el ámbito de la ciencia, poniéndose a prueba la hipótesis científica.

Método Inductivo: Es un proceso sistemático a través del cual se parte del estudio del hecho y fenómenos que ocurre en la naturaleza, la sociedad, para luego llegar a las generalizaciones, es decir es un método que partiendo de una proposición particular infiere una afirmación de extensión universal; razonamiento que va de lo particular a lo general.

Método Deductivo: Sigue un método analítico el cual se presenta mediante conceptos, principios, definiciones, leyes o normas generales de los que se extraen las conclusiones, parte de lo general a lo específico, constituyéndose en un acto mental a través del cual el hombre estructura un nuevo conocimiento a base de la verdad en que el silogismo es su instrumento de expresión.

Método Analítico: Éste método implica el análisis, separación de un todo en sus partes u elementos constitutivos. Se apoya en que para entender un fenómeno es necesario descomponerlo en sus partes, con esto permite observar las causas, naturaleza y efectos para comprender la esencia de lo estudiado, permitiendo conocer más de la problemática planteada con el que se puede explicar, hacer analogías y establecer nuevas teorías.

Método Exegético: Es el estudio de las normas jurídicas buscando el origen etimológico de la norma, figura u objeto de estudio, desarrollarlo, describirlo y encontrar el significado que le dio el legislador. Constituyéndose en el elemento que ayuda a establecer el significado y alcance de las normas jurídicas que forman parte de un ordenamiento jurídico.

Método Hermenéutico: En general es un método que tiene como fin la interpretación de textos poco claros. La hermenéutica jurídica tiene como finalidad la interpretación de textos jurídicos, presentando los principios para comprender su verdadero significado, siendo por tanto la interpretación del espíritu de la ley.

Método Mayéutica: Es un método de investigación que somete el asunto estudiado a constantes interrogaciones hasta esclarecer la verdad, por ende presupone que la verdad se encuentra oculta en la mente de la persona y a través de la aplicación de este método el propio individuo desarrolla nuevos conceptos a partir de sus respuestas.

Método Comparativo: Es un método de análisis y permite contrastar dos realidades legales en Derecho Comparado, en que se da el estudio de los diferentes

ordenamientos jurídicos existentes, permitiendo contrastar dos realidades legales y obtener un posible acercamiento a una norma que está prestando aspectos trascendentales en otro país.

Método Estadístico: El método estadístico consiste en una secuencia de procedimientos para el manejo de los datos cualitativos y cuantitativos de la investigación. Dicho manejo de datos tiene por propósito la comprobación, en una parte de la realidad, de una o varias consecuencias verificables deducidas de la hipótesis general de la investigación.

Método Sintético: Éste método consiste en unir sistemáticamente los elementos heterogéneos de un fenómeno con el fin de reencontrar la individualidad de la cosa observada.

7.2.Procedimientos y Técnicas.

Técnica de acopio teórico documental: Que sirven para la recolección bibliográfica, fichas bibliográficas, fichas nemotécnicas.

Técnicas de acopio empírico: También conocidas como técnicas de campo.

Observación documental: Estudio de documentos que aportarán a la investigación.

Encuesta: Cuestionario que contiene preguntas y respuestas para reunir datos o para detectar la opinión pública sobre la problemática planteada. Que en este caso será la aplicación de 30 encuestas.

Entrevista: Consiste en un diálogo entre el entrevistador y el entrevistado sobre aspectos puntuales de la problemática de estudio, se realizará a 5 personas especialistas conocedoras de la problemática.

Herramientas: Celular, cuaderno de apuntes, fichas, computadora.

Materiales: Libros, diccionarios jurídicos, manuales, leyes.

Los resultados de la investigación se presentarán en tablas, barras o gráficos y en forma discursiva con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que sirven para la construcción del marco teórico, verificación de los objetivos, contrastación de la hipótesis, y para arribar a conclusiones y recomendaciones encaminadas a la solución del problema planteado.

7.3. Esquema Provisional del Informe Final.

El informe final de la investigación socio-jurídica propuesta seguirá el esquema previsto en el Art. 151 del Reglamento del Régimen Académico, en actual vigencia que señala: Resumen en Castellano y Traducido al inglés; Introducción, Revisión de literatura; Materiales y Métodos; Resultados; Discusión; Conclusiones; Recomendaciones; Bibliografía; y, Anexos.

Sin perjuicio de dicho esquema, es necesario que en éste acápite de metodología, se establezca un esquema provisional para el informe final de la investigación socio-Jurídica propuesta, conforme la siguiente lógica:

Acopio teórico:

- a) **Marco conceptual:** Derecho administrativo; Procedimiento administrativo; Procedimiento administrativo sancionador; Reconocimiento de responsabilidad; Pago voluntario; Reglas jurídicas básicas; Administraciones públicas; Administrados.
- b) **Marco Jurídico:** Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico Administrativo, Régimen de reconocimiento voluntario de infracciones a las Leyes Nros. 14.878 y 24.556 República Argentina; Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Aduanas Nacionales/ decreto 2245 de 2011 República de Colombia; Ley de Tráfico, circulación y Seguridad Vial Reino de España; Reglamento Nacional de Administración de Transporte República del Perú.
- c) **Criterios Doctrinarios:** Consulta de autores nacionales y extranjeros referentes a la problemática propuesta.

Acopio empírico:

- a) Presentación y análisis de los resultados de las encuestas.
- b) Presentación y análisis de los resultados de las entrevistas.

Síntesis de la investigación jurídica:

- a) Indicadores de verificación de los objetivos.
- b) Contrastación de las hipótesis.
- c) Concreción de los fundamentos jurídicos para la propuesta de reforma.
- d) Deducción de conclusiones.

- e) El planteamiento de las recomendaciones o sugerencias, entre las que estará la propuesta de reforma legal en relación al problema materia de la tesis.

8. CRONOGRAMA.

Actividades año 2020-2021	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Elaboración del proyecto de investigación	X						
Aprobación del Proyecto de investigación.	X						
Revisión del Literatura.	X						
Elaboración del Marco Doctrinario, Jurídico.	X	XX					
Resultados de Investigación.			X				
Tabulación de Datos, verificación de objetivos, contrastación de hipótesis.			XX				
Recomendaciones y conclusiones, propuesta de reforma.			X				
Entrega de los Borradores de la Tesis, revisión y corrección.			X				
Elaboración informe final				X			
Trámites de Aptitud Legal.					X		
Designación del Tribunal					X		
Sesión Reservada.						X	
Sustanciación de Tesis.							X
Grado Oral por materias.							X

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO.

9.1. Recursos Humanos.

Director de tesis: Por Designarse

Entrevistados: 5 conocedores de la problemática.

Encuestados: 30 personas seleccionadas por muestreo.

Ponente del Proyecto: Fernando Javier Mendieta Camacho.

9.2. Recursos Materiales.

Materiales	Valor
Trámites Administrativos.	\$100.00
Materiales de oficina.	\$ 80.00
Bibliografía (Libros, códigos, etc.).	\$120.00
Herramientas informáticas.	\$350.00
Internet.	\$300.00
Elaboración del Proyecto.	\$200.00
Reproducción de ejemplares de borrador.	\$20.00
Reproducción de tesis.	\$150.00
Transporte.	\$50.00
Imprevistos.	\$50.00
TOTAL	\$1420.00

9.3. Financiamiento.

El presupuesto de los gastos que ocasionan la presente investigación, asciende al valor de mil cuatrocientos veinte dólares americanos, que serán erogados por el estudiante ponente del proyecto investigativo.

10. BIBLIOGRAFÍA.

Obras Jurídicas.

- BARROS, S., CASTELLANI, A., & GANTUS, D. (2016). *Estudio sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina contemporánea* (Primera edición ed.). Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- CALDERÓN, H. (2001). *Derecho Administrativo I*. Ciudad de Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix.
- FRAGA, M. (2000). *Derecho Administrativo* (40° ed.). MÉXICO D.F.: Editorial PORRÚA.
- GOSÁLVEZ, H. (2013). *Procedimiento Administrativo Sancionador (Teoría y práctica)*. Madrid: Editorial DYKINSON, S.L.
- GRANJA, N. (1997). *Fundamentos de Derecho Administrativo* (Tercera ed.). Cuenca: Editorial Gráficas Hernández Cía. Ltda.
- GRAU, E. (2007). *Interpretación y aplicación del derecho*. Madrid: Editorial DYKINSON, S.L.
- HUERGO, A. (2008). *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas* (Primera ed.). España: Editorial CIVITAS, S.A.
- LACLAU, M. (2010). Interpretación del derecho e intuición en el pensamiento de Savigny. *Anuario de Derechos Humanos*, p.11, 27.
- MARTÍNEZ, R. (2011). *Derecho Administrativo 1er. curso* (Sexta ed.). México d.F.: Editorial Oxford University Press México S.A.
- RODRIGUEZ, J., & Sendín, M. (2009). *Derecho Administrativo Español Tomo II*. La Coruña: Editorial Netbiblo, S.L.

- SANTOFIMIO, J. O. (1988). *Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*. México D.F: Editorial UNAM.
- VELÁSQUEZ, G. (2008). *Conceptos jurídicos básicos del Derecho administrativo tributario*. Quito: Editorial Creative Commons.

Legislación.

- Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 07-julio-2017(2019). Ediciones Legales. Quito-Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008(2019). Ediciones Legales. Quito-Ecuador.
- Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. Reino de España.
- Régimen de reconocimiento voluntario de infracciones a las leyes Nros. 14.878 y 24.566. Resolución c.5/2009. Ministerio de Vitivinicultura. República Argentina.
- Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario; Decreto 2245 de 2011. República de Colombia.
- Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. República del Perú.

Lincografía

- Agencia de Seguridad Vial. Ministerio de Transporte Argentina, Recuperado el 12 de Noviembre de 2020, de <https://n9.cl/fusmo>

- MARRINER, A. (2009). Google Libros. Recuperado el 12 de Noviembre de 2020, de <https://n9.cl/mtyz4>
- MARTOS, F., ROBLEDO, T., & BERMEJO, J. (2006). Google Libros. Recuperado el 12 de Noviembre de 2020 de <https://bit.ly/38OxvR6>

INDICE

PORTADA.....	I
CERTIFICACIÓN	II
AUTORÍA.....	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN.....	IV
DEDICATORIA	V
AGRADECIMIENTO	VI
ESQUEMA DE CONTENIDOS	VII
TÍTULO	1
RESUMEN	2
Abstract	3
INTRODUCCIÓN	5
REVISIÓN DE LITERATURA	9
Marco Conceptual	9
Derecho Administrativo	9
Procedimiento Administrativo	12
Procedimiento Administrativo Sancionador	15
Infracción Administrativa	19
Sanción Administrativa.....	21
Reconocimiento de Responsabilidad	25

Pago Voluntario	29
Reglas Jurídicas Básicas	32
Administraciones Públicas	35
Administrado.....	38
Marco Doctrinario	41
Reseña Histórica de la Potestad Administrativa Sancionadora	41
Principios Procesales en Materia Administrativa	47
Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador	53
Principio de Legalidad y Juridicidad en materia Administrativa Sancionadora.....	56
Celeridad y Economía Procesal enfocados en la Terminación Excepcional del Procedimiento Administrativo Sancionador	65
Marco Jurídico	69
Constitución de la República del Ecuador	69
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.....	75
Código Orgánico Administrativo.....	78
Código Civil.....	87
Derecho Comparado	90
Régimen de Reconocimiento Voluntario de Infracciones a las Leyes Nros. 14.878 y 24.566, Resolución N° C.5 República Argentina	90

Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Colombia.....	92
Real Decreto legislativo 6/2015, Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Reino de España.....	96
Reglamento Nacional de Administración de Transporte, República del Perú.....	99
MATERIALES Y MÉTODOS.....	104
Materiales.....	104
Métodos.....	104
Técnicas.....	111
Observación Documental	112
RESULTADOS.....	113
Resultados de las Encuestas	113
Estudio de Casos.....	146
Análisis de Datos Estadísticos	154
DISCUSIÓN	156
Verificación de Objetivos	156
Objetivo General	156
Objetivos Específicos.....	157
Contrastación de la Hipótesis.....	163
Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma Legal	166

CONCLUSIONES	174
RECOMENDACIONES	176
Proyecto de Reforma Legal	177
BIBLIOGRAFÍA	182
ANEXOS	187
Cuestionario de Encuestas y Entrevistas	187
Proyecto de Tesis Aprobado	190
Índice	227