



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO

**Aplicación del proceso administrativo sancionador contenido en la
LOS en contraste al procedimiento administrativo sancionador
previsto en el COA frente al pronunciamiento de la PGE**

Trabajo de Titulación para optar al título de Abogado

Autor:

Villacrés Cevallos Laura Jhoana

Tutor:

Mgs. Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo

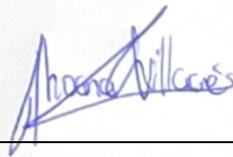
Riobamba, Ecuador. 2024

DECLARATORIA DE AUTORÍA

Yo, Laura Jhoana Villacrés Cevallos, con cédula de ciudadanía número 0606207678, autora del trabajo de investigación titulado: “Aplicación del proceso administrativo sancionador contenido en la LOS en contraste al procedimiento administrativo sancionador previsto en el COA frente al pronunciamiento de la PGE”, certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de mí exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedo a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor de la obra referida será de mi entera responsabilidad; librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, a los 31 días del mes de enero del 2024.



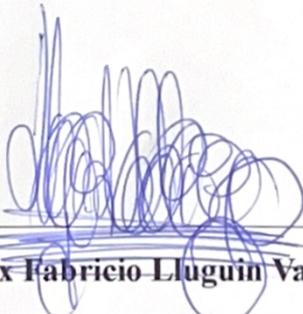
Laura Jhoana Villacrés Cevallos

C.I: 0606207678

DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR

Quien suscribe, Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo catedrático adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, por medio del presente documento certifico haber asesorado y revisado el desarrollo del trabajo de investigación titulado: “Aplicación del proceso administrativo sancionador contenido en la LOS en contraste al procedimiento administrativo sancionador previsto en el COA frente al pronunciamiento de la PGE”, bajo la autoría del estudiante Laura Jhoana Villacrés Cevallos; por lo que se autoriza ejecutar los trámites legales para su sustentación.

Es todo cuanto informar en honor a la verdad; en Riobamba, a los 31 días del mes de enero del 2024.



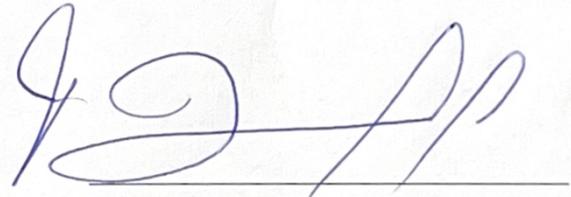
Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo
Tutor

CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

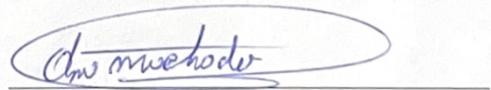
Quienes suscribimos, catedráticos designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación: “Aplicación del proceso administrativo sancionador contenido en la LOS en contraste al procedimiento administrativo sancionador previsto en el COA frente al pronunciamiento de la PGE”, presentado por Laura Jhoana Villacrés Cevallos, con cédula de identidad número 0606207678, bajo la tutoría de Mgs.Alex Fabricio Lluquín Valdiviezo; certificamos que recomendamos la APROBACIÓN de este con fines de titulación. Previamente se ha evaluado el trabajo de investigación y escuchada la sustentación por parte de su autor; no teniendo más nada que observar.

De conformidad a la normativa aplicable firmamos, en Riobamba a los 15 días del mes de abril del 2024.

Presidente del Tribunal de Grado
Dr. Juan Gonzalo Montero Chavez

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'JGM', written over a horizontal line.

Miembro del Tribunal de Grado
Mgs. Ana Lucía Machado Ashqui

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Ana Lucía Machado', written over a horizontal line.

Miembro del Tribunal de Grado
Dr. Jose Orlando Granizo Castillo

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'JOG', written over a horizontal line.



CERTIFICACIÓN

Que, **LAURA JHOANA VILLACRÉS CEVALLOS**, con cédula de ciudadanía número 0606207678, estudiante de la carrera de Derecho, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas; bajo mi tutoría a desarrollado el trabajo de titulación titulado "Aplicación del proceso administrativo sancionador contenido en la LOS en contraste al procedimiento administrativo sancionador previsto en el COA frente al pronunciamiento de la PGE"; cumple con el 7 %, de acuerdo con el reporte del sistema anti-plagio **TURNITIN**, porcentaje aceptado conforme a la reglamentación institucional. Por consiguiente, autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 27 de febrero de 2024.

Alex Lluquín Valdiviezo
TUTOR

DEDICATORIA

Dedico este proyecto de investigación en primer lugar a mis padres Raúl Villacrés y Carmita Cevallos, sin duda alguna sin su apoyo, amor y paciencia, no podría haber culminado esta etapa importante de mi vida, son las personas a quienes más amo en el mundo y a quienes quiero hacerles sentirse orgullosos de la persona a quien educaron, este trabajo es fruto de todos los esfuerzos que hemos hecho juntos y de cada momento en el cual sentía que no podía más y ellos estuvieron ahí para animarme. Así mismo, dedico este trabajo a mi pequeña hija Luciana, quien es el motivo de todas mis alegrías y triunfos, quien ha estado en cada momento de felicidad, angustia y tristeza siendo mi apoyo incondicional, pues en cada paso que he dado durante la carrera ha sido quien me esperaba en casa, sabiendo que su mamá está buscando salir adelante por ella. De igual forma, dedico esta tesis a mi querida abuelita Laura Delgado, con quien viví todos estos años de vida universitaria, quien me apoyó como si fuera mi madre e hizo hasta lo imposible por verme salir adelante, quien desde niña me cuidó y me llenó de su inmenso amor y sobre todo creyó en mí para poder llegar muy lejos; por último, dedico esta tesis a mi hermana, a mis sobrinos, a mi novio y a mi gatito, quienes me han apoyado y expresado su amor incondicional, quienes son una bendición y un motor en mi vida y a quienes amo con todo mi corazón.

Laura Jhoana Villacrés Cevallos

AGRADECIMIENTO

Agradezco en primer lugar a Dios por cada bendición que me ha dado, por ser el ente espiritual que me ha llevado por el camino de la perseverancia, de la resiliencia, del amor y de la constancia a lo largo de la vida.

Agradezco también, a mis compañeros de la carrera con quienes compartí tantos años, entre risas y desacuerdos, entre desvelos y alegrías, la etapa más bonita que es la universidad y de quienes me llevo los mejores recuerdos; asimismo, a mi amigo y profesional del derecho Cristian Suarez por ser quien me ayudó incondicionalmente desde un inicio, quien me ha enseñado con sus conocimientos lo que curiosamente le he preguntado.

Finalmente agradezco a la Universidad Nacional de Chimborazo, a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, a mi querida carrera de Derecho y a mi estimado tutor Alex Lluquin, por su paciencia, su sabiduría y su apoyo, también por ser el motivo por el cual el Derecho Administrativo me guste, además de ser un ser humano digno de admirar y un profesor digno de respetar.

Laura Jhoana Villacrés Cevallos

ÍNDICE GENERAL

DECLARATORIA DE AUTORÍA	
DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR	
CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL	
CERTIFICADO ANTIPLAGIO	
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
ÍNDICE GENERAL	
ÍNDICE DE TABLAS	
ÍNDICE DE FIGURAS	
RESUMEN	
ABSTRACT	
CAPÍTULO I.....	14
INTRODUCCIÓN	14
Planteamiento del problema.....	15
Objetivo general.....	17
Objetivos específicos	17
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	18
2.1. Estado del arte.....	18
2.2. UNIDAD I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR..	20
2.2.1. Procedimiento administrativo	20
2.2.2. Principios del procedimiento administrativo.....	22
2.2.3. Procedimiento administrativo sancionador	23
2.2.4. El debido proceso en el proceso administrativo sancionador	24
2.3. UNIDAD II. DIMENSIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONTEMPLADO EN EL COA EN CONTRASTE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTEMPLADO EN LA LOS.....	27
2.3.1. Procedimiento administrativo sancionador del COA.....	27
2.3.2. Procedimiento administrativo sancionador de la LOS.....	30
2.3.3. Aspectos comunes o discordantes entre los procedimientos administrativos sancionadores contemplados en el COA y en la LOS.....	33
2.4. UNIDAD III. DEL ANÁLISIS DEL PRONUNCIAMIENTO “NO. 02145” DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO.....	35
2.4.1. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento No. 02145	35
2.4.2. Consecuencias del pronunciamiento No. 02145	38

2.4.3. Análisis del pronunciamiento No. 02145	39
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA	41
3.1. Tipo de investigación	41
3.2. Diseño de investigación	42
3.3. Técnicas de recolección de datos	42
3.4. Población de estudio y tamaño de muestra	42
3.5. Hipótesis	42
3.6. Métodos de análisis y procesamiento de datos	42
CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	44
Resultados	45
Discusión.....	61
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
Conclusiones	64
Recomendaciones	66
BIBLIOGRAFÍA	67
ANEXOS.....	69

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Principios del procedimiento administrativo	22
Tabla 2 Prescripción de las sanciones.....	30
Tabla 3 Facultades de la autoridad de salud	31
Tabla 4 Tabla comparativa: procedimientos sancionadores.....	33
Tabla 5 Fundamentos Jurídicos: consulta 1	36
Tabla 6 Fundamentos Jurídicos: consulta 2	37
Tabla 7 Tabla informativa: profesionales entrevistados.....	44
Tabla 8 Entrevista 1	45
Tabla 9 Entrevista 2	48
Tabla 10 Entrevista 3	51
Tabla 11 Entrevista 4.....	55
Tabla 12 Entrevista 5	58

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Requisitos básicos de la petición	21
Figura 2	Actuaciones de la autoridad sancionadora	21
Figura 3	Procedimiento administrativo sancionador COA	27
Figura 4	Plazos de la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora	29
Figura 5	Autoridades de salud	31
Figura 6	Procedimiento sancionador LOS	32

RESUMEN

El Código Orgánico Administrativo fue generado con la finalidad de regular el ejercicio de la administración pública en general. Es así que el COA establece en sus disposiciones derogatorias que el procedimiento sancionador establecido en dicha norma deroga el resto de disposiciones concernientes a procedimientos sancionadores, por lo que la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), emite una consulta a la Procuraduría General del Estado, con la finalidad de que esta defina el procedimiento administrativo sancionador que debe ser aplicado en su área, teniendo en cuenta que el ARCSA es regulado por la LOS y este a su vez cuenta con su propio procedimiento sancionar. La PGE, a través del pronunciamiento Nro. 02145 indica que el procedimiento sancionador a aplicar en el ARCSA es el establecido por la LOS, por ser esta una ley especial, dejando consecuentemente como norma supletoria al COA. En esta investigación se analiza el pronunciamiento indicado, para lo cual se ha aplicado la metodología de tipo jurídico descriptiva y analítica, de diseño no experimental en la cual, para la recolección de información, se ha aplicado la técnica de la entrevista. A través de la investigación realizada, se ha podido concluir que la PGE, ha realizado su pronunciamiento en base a sus facultades, sin embargo, no fue idóneo que dejara a la LOS como norma principal en el procedimiento sancionador, y al COA como norma supletoria, ya que contraviene con la naturaleza de esta última. Por lo que se recomienda el planteamiento de una reforma al COA que permita definir, de manera expresa, su ámbito de aplicabilidad.

Palabras claves: Procedimiento; Administración Pública; Potestad; Sanción.

ABSTRACT

The Organic Administrative Code was created with the purpose of regulating the exercise of public administration in general. Thus, the COA establishes in its repealing provisions that the sanctioning procedure established in such regulation repeals the rest of the provisions concerning sanctioning procedures. Therefore, the National Agency of Regulation, Control, and Sanitary Surveillance (ARCSA), issues a consultation to the Attorney General's Office in order to define the administrative sanctioning procedure to be applied in its area, taking into account that the LOS regulates the ARCSA and this, in turn, has its own sanctioning procedure. The PGE, through pronouncement No. 02145, indicates that the sanctioning procedure to be applied in the ARCSA is the one established by the LOS since this is a special law, consequently leaving the COA as a supplementary rule. In this research, the indicated pronouncement is analyzed, for which a descriptive and analytical legal methodology has been applied, with a non-experimental design in which the interview technique has been applied for the collection of information. However, it was not appropriate to leave the LOS as the main rule in the sanctioning procedure and the COA as a supplementary rule since it contravenes the nature of the latter. Therefore, it is recommended that a reform of the COA be proposed in order to expressly define its scope of applicability.

Keywords: Procedure; Public Administration; Power; Sanction.



Firmado electrónicamente por:

DARIO
JAVIER
CUTIOPALA
LEON

Reviewed by:
Mg. Dario Javier Cutiopala Leon
ENGLISH PROFESSOR
c.c. 0604581066

CARÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo investigativo tiene como finalidad analizar la aplicación del procedimiento administrativo sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud (en adelante LOS), en contraste al procedimiento administrativo sancionador previsto en el Código Orgánico Administrativo (en lo sucesivo COA) y sus dimensiones, frente al pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado en oficio No. 02145 de fecha 3 de enero del 2019.

De la potestad sancionadora del Estado se deriva procedimiento para llevarla a cabo dentro del área administrativa. Este procedimiento se activa cuando un ciudadano a cometido una presunta infracción administrativa y la administración va a resolver la misma. En este contexto, el actuar de la administración pública se ve regulado en el COA, mismo que determina en su artículo 42 numeral 7 su ámbito material de aplicación y manifiesta que se va a emplear en todos aquellos procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Teniendo en cuenta que, con la entrada en vigencia del COA se pretendía unificar todos los procedimientos administrativos sancionadores constantes y deferentes cuerpos normativos y que en sus disposiciones derogatorias primera y novena establecen que los procedimientos sancionadores contenidos en leyes especiales y aquellos que se opongán a esta ley y que se han venido aplicando hasta su promulgación quedan derogados, dando a entender que el procedimiento administrativo sancionador contenido en la LOS ya no tendría vigencia.

Sin embargo, de lo establecido expresamente por el COA surgió la inquietud por parte de la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria -en adelante ARCSA- sobre la derogación del proceso administrativo sancionador que se venía aplicando por la LOS debido a la promulgación del COA. Es así como, ARCSA elevó a consulta al Procurador General del Estado, el mismo que, emitió un pronunciamiento vinculante que establece que el COA se va a aplicar de manera supletoria, sin considerar las intenciones que tuvo el legislador al momento de la creación de este código.

Por ende, el COA y la LOS, al contemplar procesos administrativos sancionadores diferentes y discordantes entre sí, comprende un conflicto de aplicación de estas dos leyes, para lo cual el presente trabajo investigativo pretende analizar los fundamentos jurídicos de dichos cuerpos normativos frente a lo establecido en el pronunciamiento de la PGE en relación con los principios de especificidad y especialidad de la norma y así determinar sus dimensiones de aplicabilidad y posibles efectos jurídicos.

Para la investigación se aplicó el método inductivo, jurídico doctrinario, jurídico analítico y jurídico descriptivo; por ser una investigación jurídica la investigadora asumió un enfoque cualitativo; por los objetivos que se alcanzó con la ejecución de la investigación fue de tipo documental bibliográfica, descriptiva y analítica; de diseño no experimental; la población involucrada estuvo constituida por cinco expertos en materia Administrativa y Derecho Público, a quienes se les aplicó una entrevista para conocer su criterio acerca del problema jurídico.

Planteamiento del problema

Hasta el año 2018 dentro de la legislación ecuatoriana el procedimiento administrativo sancionador se encontraba disperso en una multiplicidad de cuerpos normativos, por lo tanto, al emitirse el COA y con su vigencia el 07 de julio del mismo año, se esperaba en cuanto al procedimiento sancionador “la unificación de todos aquellos procedimientos existentes, con el fin de poder ser aplicado dentro de toda la administración pública y en base a esto cumplir con las garantías de un debido proceso” (Moreta, 2019, p. 282).

El problema surge debido a que ARCSA el 26 de octubre de 2018 eleva a consulta a la Procuraduría General del Estado si de conformidad con lo determinado en el COA el procedimiento sancionatorio establecido en la LOS, se encontraría derogado tácitamente por el procedimiento contenido en el COA, en consecuencia la Procuraduría mediante pronunciamiento No 02145 de fecha 03 de enero de 2019 expresa que “este procedimiento no ha sido derogado expresa ni tácitamente por el COA” (Procuraduría General del Estado. Oficio No. 02145, 2019), lo que se entiende que prevalece el procedimiento administrativo sancionador del ARCSA en relación al COA.

Considerando que el Procurador General del Estado tiene la facultad de absolver consultas y cuyo pronunciamiento es obligatorio, hace que este sea vinculante a las instituciones públicas que rige la LOS y a los administrados. Respecto a esta facultad, Oyarte (2006), citando lo que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (LOPGE), menciona que las facultades del Procurador General del Estado son las siguiente:

(...) es atribución exclusiva de este funcionario la de absolver consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, agregando que este pronunciamiento es obligatorio para la administración pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley.

Así mismo, de la lectura del pronunciamiento del procurador, en la parte de su análisis, se visibiliza una incompatibilidad de leyes respecto al COA y a la LOS, por ejemplo: el artículo 229 de la LOS en relación con la prueba. es incompatible con el artículo 256 del COA. Por lo tanto, es evidente que al existir una antinomia jurídica y aplicando lo que indica el COA en su disposición derogatoria novena, que textualmente manifiesta “Deróguense otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo” (Código Orgánico Administrativo [COA], 2017) se va a entender derogado este procedimiento sancionador contemplado en la LOS, pero no es así debido al pronunciamiento de carácter vinculante que emitió el Procurador General del Estado.

Al respecto de esto último Rivas (s.f) menciona lo siguiente:

Pronunciamiento Vinculante. - A lo asesorado y absuelto por el Procurador General del Estado la Ley le da el carácter de VINCULANTE, esto significa que, tras un análisis jurídico a una consulta formulada respecto de una situación en particular, el Procurador emite su criterio o asesoramiento conforme a derecho, el mismo que debe ser aplicado de manera obligatoria para las partes involucradas en la consulta. (Rivas, s.f. p. 57)

Este problema jurídico respecto a dicha contradicción, a futuro incidirá en una vulneración de la seguridad jurídica de los ciudadanos al no saber con certeza cual es el

procedimiento administrativo sancionador que se va a aplicar en su caso y a la vez generará confusión en las instituciones públicas que se rigen por la LOS en cuanto al uso de su potestad sancionadora en los casos que ameriten sanción.

Objetivo general

Analizar a través de un estudio jurídico doctrinario la aplicación del procedimiento administrativo sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud en contraste al procedimiento administrativo sancionador previsto en el Código Orgánico Administrativo y sus dimensiones frente al pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado en oficio No. 02145.

Objetivos específicos

- Identificar las características y configuración del procedimiento administrativo sancionador.
- Diferenciar las dimensiones del procedimiento administrativo sancionador previsto en el COA y el procedimiento administrativo sancionador contenido en la LOS
- Debatir el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado en oficio No. 02145 frente al procedimiento administrativo sancionador.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1. Estado del arte

Respecto del tema “Aplicación del procedimiento administrativo sancionador contenido en la LOS en contraste al procedimiento administrativo sancionador previsto en el COA frente al pronunciamiento de la PGE” no se han realizados trabajos investigativos iguales; sin embargo, existen algunos similares al que se pretende realizar, cuyas conclusiones más importantes son las siguientes:

Patricia Anabel Yancha Masaquiza, en el año 2020, para obtener el título de abogada en la universidad Pontificia Universidad Católica del Ecuador, realizó un trabajo investigativo titulado: “Aplicación del procedimiento sancionador previsto en la normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) en relación al procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo”. El mismo que concluye señalando que:

El procedimiento sancionador que garantiza y precautela los derechos del ciudadano usuario de una manera más eficaz es el contemplado por el COA. Procedimiento que contempla notoria formalidad y que, a más de resultar práctico, según lo establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República; contiene principios y garantías que fortalecen a un Estado Constitucional de Derechos y de Justicia. Lo antes mencionado convierte al procedimiento sancionador del COA como el óptimo y eficaz en relación con cualquier otro contemplado en normativas especiales. (Yancha, 2020, p. 59)

Javier Alejandro Vásquez Chacón, en el año 2021, para obtener su título de Master Profesional en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros en la Universidad Andina Simón Bolívar, realizó su tesis titulada “Régimen Administrativo Sancionador del Mercado de Valores Ecuatoriano”. Concluye el mismo señalando que:

Los procedimientos sancionadores aplicados por el ente de control de mercado de valores disminuyeron de manera significativa a partir de la expedición del COA, pues el nuevo procedimiento previsto en el referido cuerpo legal no ha resultado efectivo por la complicación en su aplicación y tiempos que ello conlleva. (Vásquez, 2021, p. 97)

José Días Avelino y Javier Vásquez Chacón en el año 2022, en su artículo

científico titulado “Comportamiento del proceso sancionador en el mercado de valores a partir del Código Orgánico Administrativo”. Publicado en la revista digital X-pedientes Económicos, concluyen el mismo señalando que:

La promulgación del Código Orgánico Administrativo (COA) publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de julio 7 de 2017, permitió que el régimen legal del procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador se unifique; sin embargo, no contempló las particularidades existentes para los entes de control, quienes por las funciones que cumplen, requieren agilidad en la aplicación del régimen sancionador. (Avelino & Vásquez, 2022, p. 34)

Coba Mendoza Cesar Marcelo, en el año 2020, para obtener su título de Abogado de los Tribunales de la República en la Universidad Regional Autónoma de los Andes, realizó su trabajo de titulación con el tema: “La prescripción de infracciones administrativas en la Ley Orgánica de Salud”. Concluye el mismo señalando que:

Desde que entró en vigencia la Ley Orgánica de Salud hasta la actualidad, se han sustanciado múltiples procesos sancionadores en contra de administrados, procedimientos que por la precaria norma ha provocado la vulneración de derechos constitucionales de los administrados, por lo tanto, no podemos obviar la realidad procesal actual, y esta es que en efecto, el mencionado cuerpo normativo, no establece un término o plazo de prescripción para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de salud.

Esta ausencia normativa en efecto vulnera el derecho a la tutela administrativa de los ciudadanos pues al no contemplar un término o plazo de prescripción para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de salud se deja abierta la posibilidad de que la administración pública actúe con arbitrariedad y permitiendo que los administrados acusados permanezcan largo tiempo bajo una acusación con ausencia de una decisión de fondo respecto de la controversia. (Coba, 2020, p. 36)

Kenia Núñez Torres en el año 2019, en su artículo científico titulado “La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador”, publicado en la revista digital San Gregorio, concluye el mismo señalando que:

La regulación del procedimiento administrativo general en el COA constituye un acierto que ha contribuido a la seguridad jurídica de la ciudadanía a partir del logro de la uniformidad de criterios en cuanto a fases, principios y otros elementos de esta institución, así como la supresión de la

disgregación de normas que existían en esta materia. (Núñez, 2019, p. 166)

2.2. UNIDAD I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.2.1. Procedimiento administrativo

Procedimiento Administrativo

Como punto de partida se establece la definición de la palabra procedimiento de forma general, para ello Cabanellas (2014) en su diccionario jurídico elemental, establece que es “el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en una causa” (p. 307), por ende el procedimiento constituye el conjunto de actuaciones a seguir para cada trámite sea judicial o también en los trámites administrativos, en este caso son todas las actuaciones que se debe desarrollar en cada instancia desde el inicio hasta el fin del proceso.

Por otro lado, el mismo autor establece que es un procedimiento administrativo en el que menciona como “el que no se sigue ante la jurisdicción judicial, sino ante los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, cuyas resoluciones son generalmente impugnables ante los organismos del Poder Judicial” (Cabanellas, 2014), si bien este procedimiento no se sigue ante la jurisdicción judicial ya que para seguir un trámite administrativo se lo debe desarrollar ante la autoridad competente y dependientes, pero la mayoría de las resoluciones que se desarrolla en la parte administrativa son impugnables y al no tener una favorable se lleva a la vía judicial.

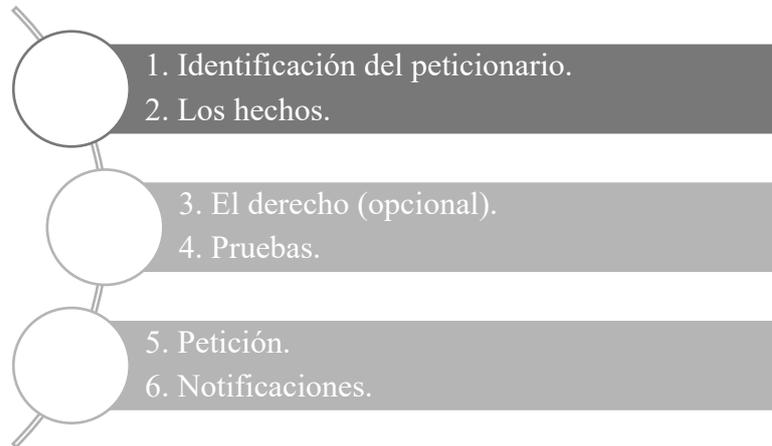
El Art. 183 del Código Orgánico Administrativo (COA), menciona que el procedimiento tiene dos formas de iniciar: mediante solicitud de la persona interesada; o, de oficio y que cumpla con todos los requisitos que establece el código. La primera se traduciría en la petición inicial, mientras que la segunda comprende la facultad con la que cuenta el administrador para dar inicio al proceso. Sin embargo, Andrés Moreta afirma que “el procedimiento administrativo no se rige por el principio dispositivo sino el oficioso de la administración” (Moreta, 2019, p. 167), es decir que, por regla general, el proceso inicia de oficio.

La persona interesada que requiera realizar su petición queja se puede regir a lo que establece en el artículo 136 del COA, “las administraciones públicas pueden

establecer formularios de uso obligatorio y determinar los modelos de solicitudes, reclamos, recursos y, en general, de cualquier tipo de petición que se le dirija” (Código Orgánico Administrativo, 2022).

Figura 1

Requisitos básicos de la petición



Nota: Requisitos de una petición en la administración pública.

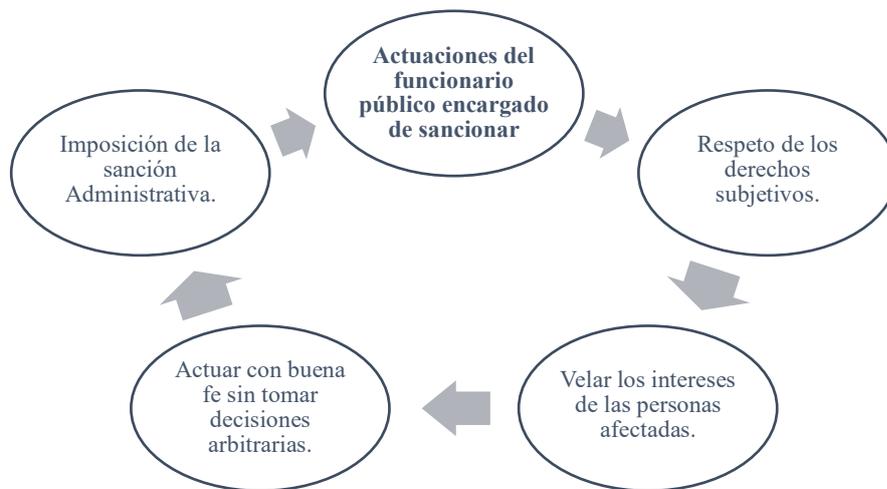
Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Procedimiento administrativo y sancionador en el COA (Moreta, 2019).

Por otro lado, dentro del procedimiento administrativo sancionador, la autoridad correspondiente debe actuar bajo las siguientes directrices establecidas por el COA:

Figura 2

Actuaciones de la autoridad sancionadora



Nota: Actuaciones del funcionario público encargado de sancionar.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Principios del procedimiento administrativo sancionador (Vargas, 2008).

2.2.2. Principios del procedimiento administrativo

En primera instancia se establece al principio individualizado, es decir, ¿qué es el principio?, entonces, para Cabanellas (2014) “el principio es un fundamento u origen” (p. 305); al saber que el principio constituye un fundamento, se entiende que, en el caso de los principios del procedimiento administrativo, los principios que lo rigen, serán el fundamento sobre el cual los funcionarios público encargados de ejecutar el procedimiento, deberán dirigir sus actuaciones basadas en dichos principios.

Otro autor que presenta su aporte referente a la definición de principio es Robert Alexy, quien indica que se trata de la “mandato de optimización, norma que ordena que algo debe ser realizado en la mayor medida posible y que este debe abarcar un grado de posibilidad no solo real sino también jurídica” (Alexy, 1993, p. 86).

Por otro lado, en cuanto al principio, pude considerar como una característica de este en el ámbito administrativo lo establecido por López (2005), debido a que el autor indica que el principio “sirve de garantía para el administrado en la tramitación del expediente o procedimiento administrativo” (p. 173).

Ahora bien, ¿cuáles son los principios del procedimiento administrativo?, para ello se acude a lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, el cual contiene varios principios bajo los cuales todo el aparataje administrativo debe regirse y a su vez, establece agrupaciones y uno de ellos corresponde al procedimiento administrativo e indica los siguientes principios:

Tabla 1

Principios del procedimiento administrativo

Principio de tipicidad	Este principio se encuentra establecido en el Art. 29 del COA, y hace referencia a las acciones u omisiones que constituyen infracciones administrativas. Además, indica que las sanciones establecidas para cada infracción son específicas y no son susceptibles de aplicación analógica, en referencia que “no se podrá relacionar lo establecido en la
-------------------------------	--

norma respecto de algo en específico, con una situación similar, con la “finalidad de llenar un vacío que ha dejado el texto expreso de la norma que pretende aplicarse” (Jiménez, 2023, p. 6); tampoco es susceptible de interpretación extensiva, es decir, de aquella interpretación con cierto “desarrollo o crecimiento respecto de una interpretación básica que operaría por defecto” (Rodríguez & Muñiz, 2019, p. 68).

Principio de

irretroactividad

La irretroactividad es una característica de la ley siempre que sea vigente, es decir, la ley aplicará solamente en los casos futuros a su entrada en vigencia. Por otro lado, este principio contenido en el COA, establece que “las infracciones serán sancionadas con las disposiciones vigentes en el momento de producirse” (Art. 30). Sin embargo, establece una salvedad en cuanto a la retroactividad, e indica que esta deberá ser aplicada en cuanto y tanto favorezca al presunto infractor.

Nota: Principios del procedimiento administrativo.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Código Orgánico Administrativo, 2022.

Si bien es cierto, el Código Orgánico Administrativo prevé los principios del procedimiento administrativo, sin embargo, al realizar el estudio jurídico pertinente, es posible identificar una serie de principios adicionales que rige dicho procedimiento, los mismos que son: “legalidad, irretroactividad y favorabilidad, imputación objetiva, principio de personalidad de la infracción, principio de proporcionalidad y prohibición de doble juzgamiento.” (López, 2005, p. 178).

2.2.3. Procedimiento administrativo sancionador

Procedimiento administrativo sancionador

En cuanto al procedimiento administrativo sancionador Rosa Fernanda Gómez señala que “En los procedimientos administrativos sancionadores, la relación jurídica procedimental se establece entre el órgano administrativo titular de la potestad punitiva (sujeto activo) y el sujeto infractor (sujeto pasivo), siendo el inculpado el principal interesado en el procedimiento sancionador”(González, 2020, p. 849), si bien dentro del

procedimiento administrativo sancionador hay que tener en claro quién es el sujeto afectado y el sujeto infractor, es decir quien cometió la infracción, ya que para realizar la debida sanción se debe identificar a la persona infractora de la acción administrativa.

Caducidad de la potestad sancionadora

Referente a la caducidad de la potestad sancionadora el autor Andrés Moreta manifiesta que:

En el artículo 204 del ERJAFE, o en el artículo 402 del COOTAD que señalan que procederá la caducidad cuando se produzca paralización del procedimiento sancionador, es decir, en tiempos intermedios. El COA, por otro lado, solo prevé la posibilidad de que la caducidad se produzca sino se dicta resolución en el plazo previsto. (Moreta, 2019, p. 262)

En cuanto a lo establecido por el COA y mencionado por el autor, referente a que caducidad, se produce si no se dicta resolución en el plazo previsto, guarda relación con lo señalado por Andrade & Centeno (2022), quienes indican que la caducidad es “la pérdida del derecho propio por no efectuar la conducta exigida dentro de cierto plazo previsto en la norma jurídica” (p, 256). En consecuencia, la caducidad de la potestad sancionadora, opera cuando el administrador público no hace uso de su facultad dentro del tiempo que la norma le permite.

Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora

Moreta (2019) establece que “la prescripción, por otro lado, no es una forma de terminar el procedimiento administrativo sancionador, sino de impedir su iniciación o prosecución en el caso que se hubiera iniciado” (p. 263), en este caso se debe tener en cuenta que la prescripción no es lo mismo que la caducidad ya que en la prescripción no es que se haya terminado el procedimiento sancionador, en este caso con la prescripción lo que se quiere es que no se empiece el proceso sancionador es decir imposibilitar a que se realice el proceso sancionador.

2.2.4. El debido proceso en el proceso administrativo sancionador

El debido proceso es una institución jurídica que forma parte del Derecho desde sus inicios, es por ello que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) ya se estableció una forma del derecho al debido proceso, y este establece que “toda

persona tiene derecho a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial” (Art. 10).

Para Agudelo (2007), el debido proceso es “un derecho fundamental complejo de carácter instrumental, continente de numerosas garantías de las personas” (p. 90). De igual forma, el debido proceso se encuentra establecido en el Art. 76 de la Constitución de la República, mismo artículo que establece una serie de garantías que deben ser acatadas dentro de un proceso, con la finalidad de dar cumplimiento efectivo del mencionado derecho; entonces, al ser la Constitución la norma suprema, el resto de las leyes deben ser desarrolladas bajo los lineamientos que esta plantea en sus preceptos.

Al establecer un debido proceso en cualquier ámbito jurídico, a su vez se desprende de este otro derecho importante para su desarrollo efectivo, este es la seguridad jurídica. Entonces, dentro del ámbito administrativo, la seguridad jurídica “implica que las normas jurídicas no sólo existan, sino que sean válidas y eficaces”(Jaramillo, 2012, p. 17), haciendo referencia a que la norma jurídica con la que se va a desarrollar un proceso administrativo sancionador sea existente al momento en que se inicia dicho proceso; por otro lado debe ser válida, es decir, debe ser una norma adecuada a los preceptos constitucionales establecidos; y, finalmente debe ser eficaz en cuanto al cumplimiento y aplicación material de la norma jurídica aplicada dentro del procedimiento.

Para entender el debido proceso dentro de un procedimiento administrativo sancionador, se debe tomar en cuenta en primer lugar cuál es el ente que cuenta con la potestad de emitir una sanción, esto debido a que, en la generalidad del juzgamiento de acciones u omisiones, la función judicial es la entidad encargada de sancionar, pero en el caso de la administración pública se genera una excepción referente a que la potestad de sancionar radica en una autoridad de la administración pública. Esto es debido a que “la administración pública al estar encargado de satisfacer necesidades, con su evolución, requirió ser dotada de esta potestad sancionadora” (Espinosa & Ramírez, 2009, p. 8).

Si bien está justificada la potestad sancionadora con la que cuenta la administración pública, es necesario también establecer de donde nace dicha potestad, pues esta se desprende de la facultad reglamentaria del Estado. Además, esta tiene su fundamento en un estado de Derecho, de aquí deriva de igual forma el debido proceso

como un derecho de los ciudadanos en este caso de los administrados sobre los cuales se ejerce dicha potestad.

La potestad sancionadora de la administración pública surge de la potestad de administrar, de gobernar, donde no se reputan penas sino sanciones a los administrados. Dicha potestad sancionadora radica en el *ius puniendi* o poder de castigar del Estado. Lo cual deriva como consecuencia necesaria del ordenamiento jurídico es decir sí existen leyes y no se cumplen debe haber una consecuencia.

Garantías básicas del procedimiento administrativo sancionador

La constitución del Ecuador en su artículo 76, prescribe que el derecho al debido proceso se debe asegurar en cualquier tipo de proceso donde se determinen derechos y obligaciones. Sin hacer distinción respecto a si este proceso debe ser de carácter judicial o administrativo, sancionador o no. En tal sentido, el debido proceso junto con las garantías básicas que deben observarse, le son aplicables por expresa disposición constitucional, a los procedimientos administrativos sancionadores.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana así lo dice en sentencia No. 10-20-CN/20, la cual señala que “conforme el artículo 76 de la constitución todo procedimiento o decisión de autoridad pública sea administrativa o judicial, que pueda tener una afectación en los derechos de una persona debe sujetarse a las reglas del debido proceso legal, por lo que el contenido y alcance de las garantías del debido proceso desarrollado por la jurisprudencia constitucional es también aplicable a los procedimientos administrativos en los que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden” (Corte Consitucional del Ecuador, 2020).

El COA en su artículo 248, desarrolla garantías propias del procedimiento administrativo sancionador. Y establece:

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

1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos.

2. En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.

3. El presunto responsable por ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

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.

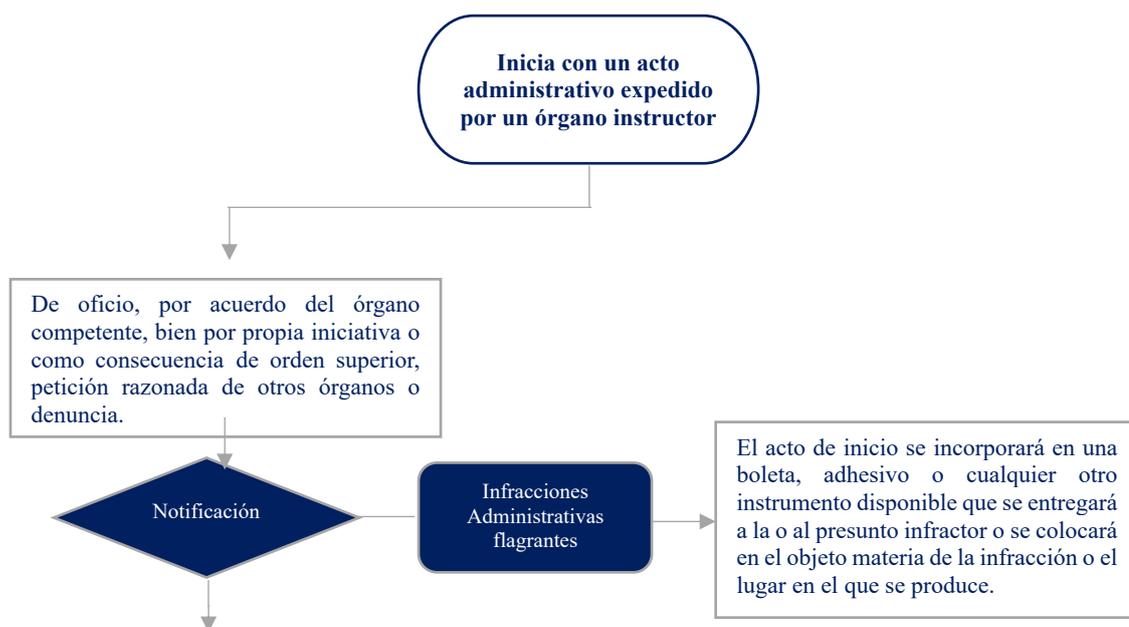
2.3. UNIDAD II. DIMENSIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONTEMPLADO EN EL COA EN CONTRASTE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTEMPLADO EN LA LOS.

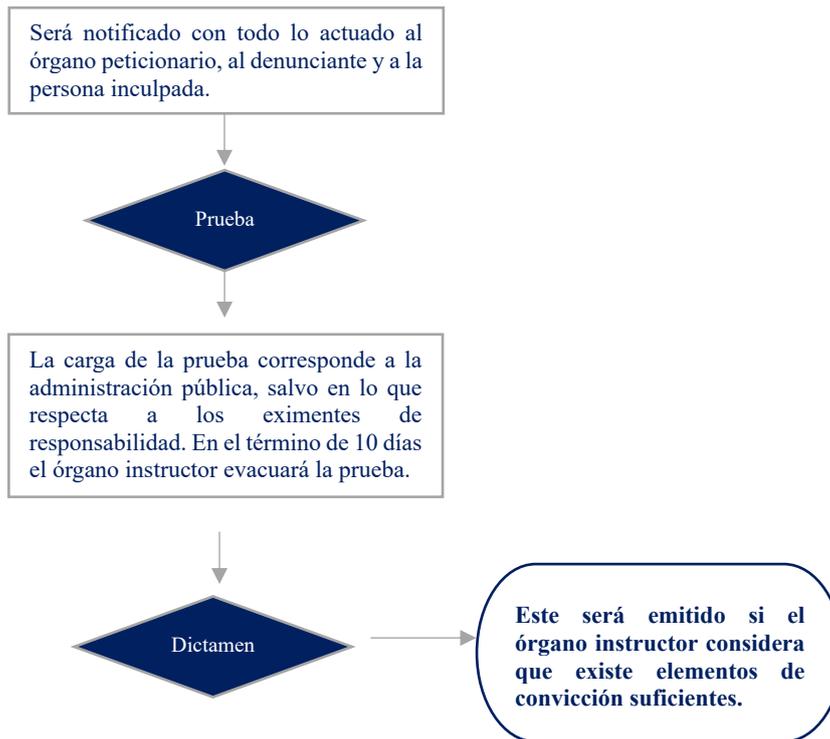
2.3.1. Procedimiento administrativo sancionador del COA

Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

Figura 3

Procedimiento administrativo sancionador COA





Nota: Procedimiento administrativo sancionador del COA.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Código Orgánico Administrativo, 2022.

Caducidad de la potestad sancionadora

El Código Orgánico Administrativo en el libro tercero de los procedimientos especiales establece al procedimiento administrativo sancionador, el cual hace referencia a la caducidad de la potestad sancionadora.

Además, en el artículo 244 establece que: “la potestad sancionadora caduca cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador en el plazo previsto por este Código. Esto no impide la iniciación de otro procedimiento mientras no opere la prescripción”(Código Orgánico Administrativo, 2022), en este caso dentro de un proceso sancionador, se hace referencia que al darse la caducidad no significa que el proceso haya finalizado como tal, se da más bien cuando la autoridad competente no a cumplido con todos los tiempos establecidos para poder realizar la sanción correspondiente, es decir el plazo que tenía para realizar la sanción no la cumplió, es por ello que se origina la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

Hay que tomar en cuenta que ya cuando ha transcurrido el tiempo para realizar el proceso sancionador y no se ha realizado ningún tipo de sanción, el órgano

competente deberá realizar una solicitud hacia la persona que debió ser sancionada, se lo debe realizar dicha solicitud para que sepa que ha caducado el tiempo y es por ende que las actuaciones que estuvieron realizadas proceden a ser archivadas debido ya que no se resolvió ningún tipo de sanción.

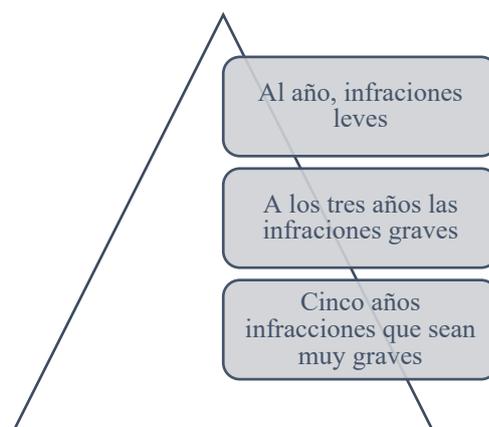
Es deber de la administración pública realizar todo el trámite correspondiente a la caducidad, es decir emitir la declaración donde conste la caducidad, en dicho caso la persona que está siendo inculpada deberá realizar el trámite correspondiente para obtener la declaración de caducidad. Puede realizarlo mediante un procedimiento sumario donde se notifique a la administración pública correspondiente.

La prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora

El COA establece los plazos en los que prescribe la potestad sancionadora, por lo que se detallará a continuación:

Figura 4

Plazos de la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora



Nota: Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Código Orgánico Administrativo, 2022.

Para poder llevar una contabilidad del tiempo, se toma en cuenta los plazos desde el día siguiente que se realizó la comisión, en el caso que la infracción sea seguida, en ese caso se contará desde que se terminó los hechos de la infracción.

En el caso de que la infracción sea oculta, es decir que la administración pública no tenga conocimiento de la infracción, el tiempo correrá desde que tenga conocimiento

de la infracción ya que al no conocer que existe dicha infracción, la administración no podrá sancionar al administrado.

Tabla 2

Prescripción de las sanciones

Prescripción	En el caso de las sanciones administrativas, hay que tener en cuenta que la prescripción de esta prescribe en el mismo plazo que tiene para sancionar, en el caso de no existir una resolución. En el tema de sanciones estas prescriben desde que el acto administrativo ha causado estado, es decir que se han agotado las posibilidades de recurrir mediante la vía administrativa.
Plazo	En este caso el plazo se da ya cuando ha causado estado en la vía administrativa y el plazo empieza a correr desde que se dio la prescripción, al día siguiente corre el plazo.

Nota: Prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Código Orgánico Administrativo, 2022.

El plazo puede ser interrumpido siempre y cuando se de inicio al procedimiento de ejecución de la sanción administrativa, pero puede darse el caso que estas actuaciones se queden paralizadas por más de un mes, debido a la infracción puede darse este tipo de retardo, pero al volver a reanudarse con el procedimiento el plazo no inicia de cero, sino que se reanuda con el tiempo restante.

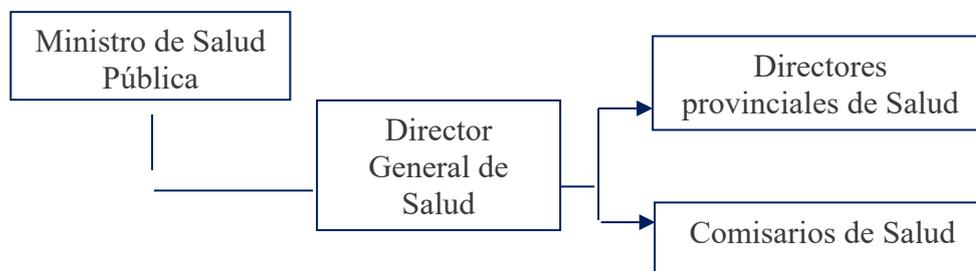
2.3.2. Procedimiento administrativo sancionador de la LOS

La Ley Orgánica de Salud, según lo explica su artículo 1, tiene la finalidad de regular las acciones que permitan efectivizar el derecho universal a la salud. Por otro lado, el mismo cuerpo normativo, indica que cuenta con “jurisdicción para conocer, juzgar e imponer sanciones” (Ley Orgánica de Salud, 2022). En cuanto a los

funcionarios y autoridades de salud que cuentan con la potestad de sancionar, el Art. 217 plantea los siguientes:

Figura 5

Autoridades de salud



Nota: Autoridades de salud que cuentan con la potestad para sancionar.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Ley Orgánica de Salud, 2006

Estas autoridades de salud no están exentas de ser sancionadas, pues el Art. 222 de la LOS establece que serán sancionadas de acuerdo al reglamento correspondiente, en caso de que no cumplan de manera adecuada su deber de conocer, juzgar e imponer las sanciones en procedimientos que se encuentren bajo su observación; además, podrá imponerse acciones administrativas, civiles y penales a que hubiere lugar.

El mismo cuerpo normativo establece las siguientes facultades de la autoridad de salud, mismas que forman parte del procedimiento sancionador:

Tabla 3

Facultades de la autoridad de salud

En caso de que la infracción tenga indicios de responsabilidad penal, el expediente se remitirá a la autoridad competente.

Se concede acción pública para denunciar cualquier infracción a las disposiciones de la presente Ley.

Nota: Facultades de la autoridad de salud en temas de procedimientos sancionatorios.

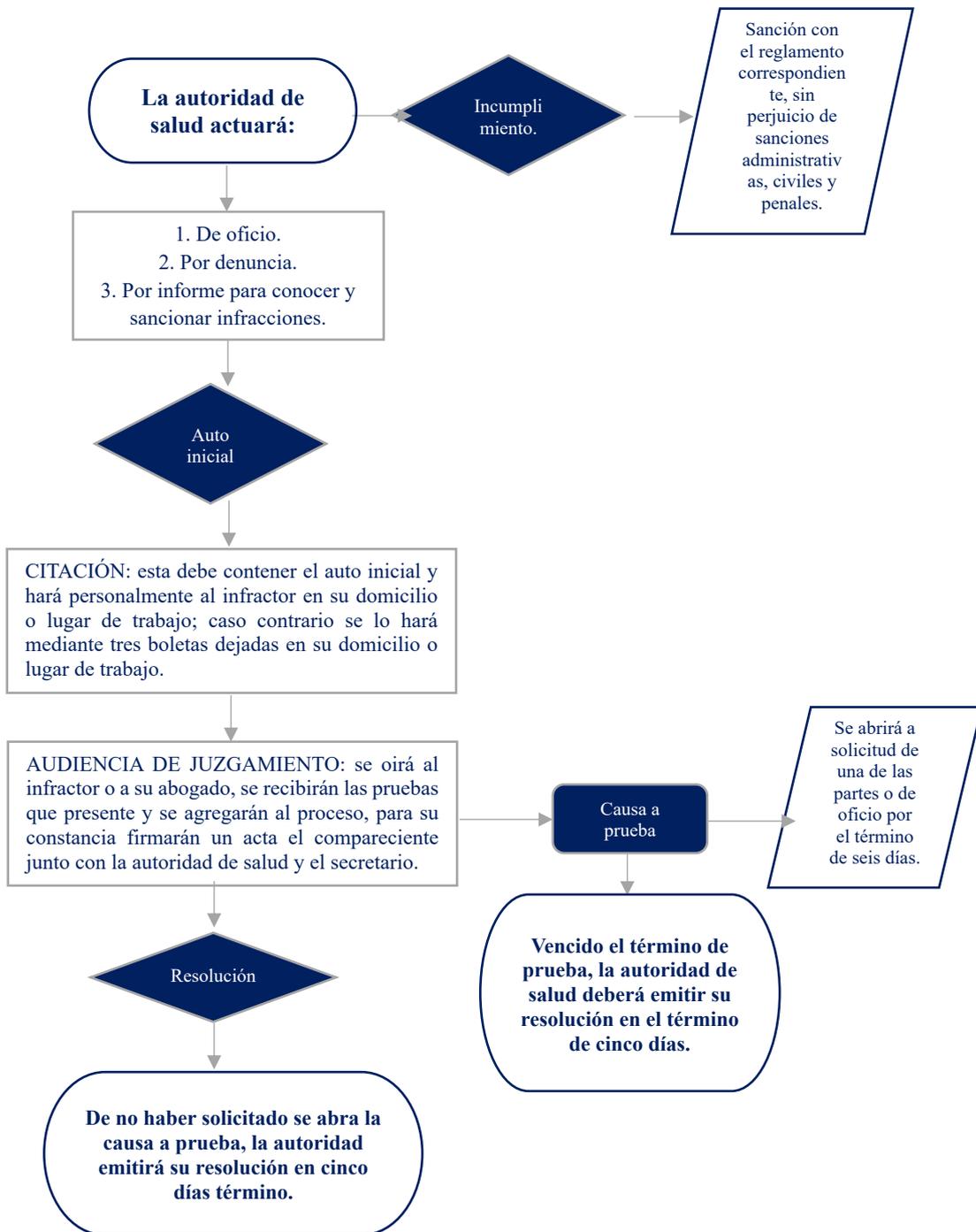
Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Ley Orgánica de Salud, 2006.

Ahora bien, una vez establecida la competencia de conocer, juzgar y sancionar con la que cuentan las autoridades de salud, se deriva de esto el siguiente procedimiento establecido en los artículos 221 y siguientes de la LOS:

Figura 6

Procedimiento sancionador LOS



Nota: Procedimiento administrativo sancionador de la LOS.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Ley Orgánica de Salud, 2006.

2.3.3. Aspectos comunes o discordantes entre los procedimientos administrativos sancionadores contemplados en el COA y en la LOS

Los procedimientos sancionadores establecidos tanto en la Ley Orgánica de Salud como en el Código Orgánico Administrativo son opuestos en vario aspectos y esto es detallado a continuación:

Tabla 4

Tabla comparativa: procedimientos sancionadores

INICIO	
El procedimiento de ambas normativas puede iniciar de oficio o por denuncia, sin embargo. el COA incrementa dos formas más con las que se puede iniciar el procedimiento y son: 1. Por consecuencia de orden superior; y, 2. Por petición razonada de otros órganos	
PRUEBA	
LOS	COA
Causa a prueba: establece la posibilidad de abrir la causa a prueba e impone el término de seis días en los que se practicará las pruebas solicitadas.	Actuaciones de instrucción: establece el término de diez días para llevar a cabo las actuaciones de instrucción, donde se podrá alegar, aportar documentos o información que estime conveniente y solicitar la práctica de las diligencias probatorias.
La etapa de acciones de instrucción establecida por el COA, deriva en que, una vez transcurrido el término de diez días, la autoridad competente deba evacuación de la prueba admitida hasta el cierre de la instrucción.	
RESOLUCIÓN	
LOS	COA
De haberse abierto la causa a prueba, una vez fenecido el término establecido para esta diligencia, la autoridad deberá emitir la resolución en el término de cinco días; de no	Este cuerpo normativo, en términos generales, establece que la resolución debe ser emitida en un pazo máximo de un mes, mismo que será contado a partir de la terminación del plazo de la prueba

haber abierto la causa a prueba, se continúa inmediatamente al conteo del término de cinco días para la emisión de la resolución correspondiente.

Nota: Tabla comparativa entre la LOS y COA respecto del procedimiento administrativo sancionador.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: COA (2018); LOS (2006)

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

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

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

El procedimiento sancionador que establece el COA es más favorable para el ciudadano. Desde una primera apreciación es evidente que este cuenta con las garantías

básicas emanadas por el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, por lo que actuar al margen de esta norma sería lo recomendable. Así, también, en cuanto a su contenido procesal notoriamente abarca más formalidades.

2.4. UNIDAD III. DEL ANÁLISIS DEL PRONUNCIAMIENTO “NO. 02145” DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Antecedentes del pronunciamiento

El pronunciamiento No. 02145, fue emitido por la procuraduría General del Estado, como respuesta a la consulta realizada por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), referente al procedimiento administrativo sancionador al que esta entidad debe someterse, necesitando un esclarecimiento en cuando a que si el la disposición derogatoria establecida en el Código Orgánico administrativo surtiría efecto en el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Salud, y de esta manera el procedimiento del COA pasaría a configurarse norma supletoria.

Dicho pronunciamiento da como resultado que la normativa a aplicar para procedimientos sancionadores por el ARCSA es el establecido en la Ley Orgánica de Salud, e indica que las disposiciones derogatorias del Código Orgánico Administrativo, no surtirían efecto en la aplicación del procedimiento sancionador establecido en la LOS, dejando así como respuesta a la segunda consulta, que el COA pasa a ser norma supletoria en atención al principio de especialidad. Sin embargo, para efectos de la presente investigación, se plantea a continuación los elementos tomados por la Procuraduría General del Estado para emitir el pronunciamiento en cuestión.

2.4.1. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento No. 02145

¿Con la entrada en vigor del COA en la fecha 07 de julio de 2018 de conformidad con lo determinado en la Disposición Final de dicha norma, y en virtud de lo determinado en su artículo 43 y Disposición Derogatoria Primera, el procedimiento sancionatorio especial establecido en la LOS se encontraría derogado tácitamente por el procedimiento administrativo sancionador dictado en el COA?

Tabla 5

Fundamentos Jurídicos: Consulta 1

Constitución de la Republica del Ecuador	Código Civil	Código Orgánico Administrativo	Ley Orgánica de Salud
Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes	Art.- 37 La derogación es tácita cuando una nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior	Disposición derogatoria primera: derógnse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo sancionador procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.	Art 2. Todos los integrantes del SNS Para la ejecución de las actividades relacionadas a salud, se sujetarán a las disposiciones de esta ley
Art. 76 # 3 Solo se podrá juzgar a una persona con observancia en el trámite propio de	Art.- 38 La derogación tácita deja vigente todo aquello que no pugna con las	Disposición derogatoria novena: derógnse otras disposiciones generales y	Art. 216 La competencia administrativa, en materia de salud nacen de esta ley

cada procedimiento	disposiciones de la nueva ley	especiales que se opongan al COA
		Ámbito material: su aplicación corresponde a -Las bases comunes a todo procedimiento administrativo -Los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora

Nota: Fundamentos jurídicos del pronunciamiento No. 02145.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Pronunciamiento No. 02145 PGE (2019).

¿Se podría considerar la aplicación supletoria del procedimiento administrativo sancionador y demás normas determinadas en el COA para los procedimientos sancionatorios especiales de las infracciones contenidas en el LOS, en cuanto a lo establecido en la caducidad o prescripción de las sanciones e infracciones, medidas cautelares o provisionales de protección?

Tabla 6

Fundamentos Jurídicos: consulta 2

Constitución de la República del Ecuador	Código Orgánico de la Función Judicial	Código orgánico Administrativo	Ley Orgánica de Salud
Art. 168 # 3 en virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad	Art 10 Principio de unidad jurisdiccional y gradualidad	Art. 29 Principio de tipicidad: son infracciones administrativas las	Art. 221 Las autoridades de salud actuarán de oficio, por

de las demás funciones del Estado puede desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria.	concordancia con el Art. 168 # 3	acciones u omisiones previstas en la ley	denuncia o informe para conocer y sancionas las infracciones -Las denuncias se presentan en forma verbal o escrita
---	----------------------------------	--	---

Nota: Fundamentos jurídicos del pronunciamiento No. 02145.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Pronunciamiento No. 02145 PGE (2019).

2.4.2. Consecuencias del pronunciamiento No. 02145

Del pronunciamiento No. 02145 se contemplan las siguientes deliberaciones a las consultas emitidas por el Procurador General del Estado.

En la primera consulta, el Procurador establece que tanto la LOS como el COA contienen normas incompatibles entre sí con respecto a la materia del procedimiento administrativo sancionador, por tal las disposiciones estipuladas en la LOS al ser especial no han sido derogadas expresa ni tácitamente por el COA.

De la segunda consulta, se concluye que, en materia de procedimiento administrativo sancionador, la ARCSA se debe regir por la LOS y en lo no previsto en esta ley por la remisión expresa que establece, se aplicará supletoriamente lo previsto en el Código Orgánico Integral Penal, Código Orgánico General de Procesos, y Código Civil y debido al carácter administrativo del procedimiento sancionador a cargo de esa agencia también se va a aplicar de manera supletoria el COA.

En anterior a lo descrito, la PGE es el órgano competente del Estado para emitir pronunciamientos sobre las consultas realizadas por las entidades que forman parte de la administración pública, por consecuente todo los pronunciamientos son de carácter vinculante es decir el pronunciamiento objeto de análisis, con respecto al COA y LOS es vinculante, por tal procede que los procedimientos sancionadores especificados en normas especiales apliquen el COA como una norma supletoria, lo que trae consigo una inseguridad jurídica para los administrados (ciudadanos) resultando en una posible vulneración a sus derechos fundamentales.

Además, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado prevé que las consultas de este órgano son vinculantes para la administración pública; con lo cual, en el presente caso, se estaría dando paso para que los procedimientos sancionadores que no se hubieran derogado expresamente apliquen el COA solo de forma supletoria.

Finalmente, hay que señalar que, si la base para deliberar todo este análisis fue considerar a la disposición derogatoria primera como una derogatoria tácita, no es lícito que en la consulta que el procurador absuelve a la Agencia Nacional de Tránsito, señale que dicha derogatoria es expresa. (Procuraduría General del Estado 2018, oficio 1875).

2.4.3. Análisis del pronunciamiento No. 02145

Como bien se sabe, el Código Orgánico Administrativo entra en vigor en el año 2018, y uno de sus objetivos fue derogar todos los procedimientos administrativos sancionadores establecidos en los diversos cuerpos normativos que rigen a las diferentes instituciones públicas, y unificarlos en uno solo, en este caso en el COA. Sin embargo, el ARCSA identificó que existe un conflicto de norma entre los procedimientos establecidos en la LOS y en el COA, mismos que eran diferentes entre sí. Debido a este conflicto envía en consulta sus inquietudes a la Procuraduría General del Estado, para que este aclare al procedimiento que debe ser aplicado en la mencionada entidad pública y sobre si se derogó tácitamente el procedimiento administrativo sancionador de la LOS.

Visto que no hay derogación expresa, el análisis del procurador toma como base el artículo 39 del Código Civil que en lo pertinente señala: “La Ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa”. Con esta premisa, analiza que la Ley Orgánica de Salud y el Código Orgánico Administrativo regulan los mismos aspectos, y que al ser el procedimiento de la Ley Orgánica de Salud un sancionatorio especial sobre el del COA sancionatorio general, llega a la conclusión de que el procedimiento de la LOS no ha sido derogado, ni expresa ni tácitamente.

Desde mi punto de vista, y conforme los criterios de doctrina me encuentro en desacuerdo en que el procedimiento sancionador de la LOS no está derogado por el COA de forma tácita sino expresa. Pero para que se configure una derogación tácita se exige evidenciar incompatibilidades para resolver a favor de la ley posterior.

El procurador señala que ha encontrado incompatibles, por ejemplo, las disposiciones concernientes a la prueba. Sin embargo, el procurador ha optado por

aplicar el criterio de especialidad amparado en la disposición del artículo 39 del Código Civil, en lugar del principio de ley posterior.

Pero, ¿por qué la LOS es considerada como una norma especial?, para resolver esta interrogante Zorzetto (2013), explica que la especialidad “es una cuestión lógico-conceptual, que depende de cómo se conciban las normas, e inherente a sus elementos conceptuales” (p. 390). Esto permite concluir que una norma es especial cuando se establecen sus elementos conceptuales, es decir, cuando se identifica elementos específicos respecto de algo en la norma.

En el caso de la Ley Orgánica de Salud, el elemento conceptual que se identifica es el derecho universal a la salud, ya que este cuerpo normativo indica que su finalidad es regular las acciones que permitan efectivizar el mencionado derecho. Por esto se sobreentiende de que la ley será destinada solamente al área de la salud. Al encontrar el elemento conceptual, se entiende que es una ley especial.

No obstante, esa supuesta “falta de expresión” que señala el procurador que no ha existido para derogar una disposición especial, en mi entender estaría contenida en la Disposición Derogatoria Novena del COA (2018) que reza: “Deróganse otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo”.

Es justamente en su disposición derogatoria novena que a mi criterio el legislador ha querido establecer la aplicación clara del principio de ley posterior sobre los criterios de especialidad. Adicionalmente, si se toma en cuenta el criterio de especialidad como un parámetro de derogación, no habría sentido para que el legislador haya escrito en la norma la disposición derogatoria primera y novena, y por lo tanto, lo tendríamos como letra muerta, considerando solo las derogatorias expresas, lo cual, sería alejarse de las intenciones del legislador.

Por ello, considero que, si bien el procedimiento sancionador de la LOS no se encuentra derogado en su totalidad, aquellas disposiciones que sean incoherentes con el COA sí lo estarían. Por otro lado, considero que el procurador interpretó la ley, no la aplicó o inteligenció como es su facultad. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 237 establece las competencias de la Procuraduría General del Estado y en su numeral 3 señala:

El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos.

El artículo 13 de la Ley de la Procuraduría General del Estado señala:

El Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico.

Respecto a esto, Andrés Moreta diferencia entre aplicar la norma o inteligenciarla versus interpretarla con efectos generales.

Interpretar la Ley tiene un carácter general, es decir, que es una explicación del legislador para toda la ciudadanía y demás habitantes del Estado. Pronunciarse sobre la aplicación o inteligencia de normas jurídicas es explicar cómo se debe aplicar la norma para un caso específico, no general. En ese sentido, no consta que el Procurador General del Estado se hubiera referido a un caso en concreto que la entidad consultante le hubiera plantado, sino a todos los procedimientos sancionadores que ha tramitado en general, y por ende, su respuesta es una regla de aplicación genérica y no a un caso en específico (Moreta, 2019).

Atribución que como se ha mencionado es privativa de la Asamblea Nacional conforme lo prevé el artículo 120, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador.

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

3.1. Tipo de investigación

- **Investigación documental bibliográfica:** Es documental bibliográfica, porque para la elaboración del estado del arte y los aspectos teóricos, utilicé documentos tales como: libros, leyes, informes, artículos de revistas, etc.

- **Investigación jurídico analítica:** El problema de investigación se descompuso en partes, para posterior analizarlos parte por parte, con el propósito de determinar las cualidades y/o características del objeto de estudio.
- **Investigación jurídico descriptiva:** Es descriptiva, porque al final de la investigación se puede describir aspectos relacionados con el problema de investigación.

3.2. Diseño de investigación

Por la complejidad de la investigación, por los objetivos alcanzados, por los métodos que se emplearon en el estudio del problema jurídico y por el tipo de investigación, el diseño es no experimental.

3.3. Técnicas de recolección de datos

Para la recopilación de la información se utilizó la siguiente técnica e instrumento:

- **Técnica:** Entrevista a cinco expertos en materia Administrativa y Derecho Público.
- **Instrumento de investigación:** Guía de entrevista.

3.4. Población de estudio y tamaño de muestra

La población involucrada está constituida por cinco expertos en materia Administrativa y Derecho Público. La muestra comprende el total de la población debido a que, la misma es menor a cien personas.

3.5. Hipótesis

El pronunciamiento No. 02145 de la Procuraduría General del Estado contraviene a las dimensiones de aplicabilidad del COA y vulnera la seguridad jurídica de los administrados

3.6. Métodos de análisis y procesamiento de datos

Para estudiar el problema se empleó los siguientes métodos:

- **Método inductivo:** Permitió partir de un hecho específico en la realidad, en este caso es la procedencia de la aplicación del procedimiento sancionador

contemplado en la LOS, en contraste al procedimiento sancionador del COA, para establecer las generalidades del problema investigado.

- **Método jurídico doctrinal:** Permitió analizar las posiciones legales sobre el tema objeto de investigación para arribar a conclusiones científicamente válidas.
- **Método jurídico descriptivo:** Con este método se describió las particularidades del problema de investigación, con base a la recopilación de la información (entrevista), análisis y comparación de la información de datos y conclusiones a las que llegué respecto al problema jurídico.
- **Método jurídico analítico:** Este método me permitió analizar jurídicamente aspectos, consecuencias y efectos jurídicos del problema de investigación, en este caso se analizó el ordenamiento jurídico vigente sobre el procedimiento administrativo sancionador, al igual, que se analizó de manera minuciosa el Pronunciamiento 02145 emitido por la Procuraduría General del Estado.

Procesamiento de datos

El tratamiento de información constó de 5 fases:

1. Elaboración del instrumento de investigación.
2. Aplicación del instrumento de investigación.
3. Procesamiento de los datos e información.
4. Interpretación o análisis de resultados.
5. Discusión de resultados.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El método de recolección de información empleado en la presente investigación fue la entrevista, misma que fue implementada a través del instrumento de guía de entrevista que fue aplicada a expertos en materia Administrativa y Derecho Público. Las preguntas planteadas en la guía de entrevista fueron estructuradas con base en los objetivos trazados para esta investigación; por otro lado, los profesionales del derecho entrevistados fueron seleccionados de manera estratégica, puesto que cuentan con conocimientos y la experiencia debida en materia del Derecho Administrativo, cuya información personal se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 7

Tabla informativa: profesionales entrevistados

NOMBRE	PROFESIÓN	CARGO/OCUPACIÓN
Alex Sánchez 	Abogado Magister en Derecho Penal Doctorado en el programa de PHD en Ciencia Jurídica.	Funcionario de la Universidad Nacional de Chimborazo, Departamento Administrativo Académico. Ex Coordinador zonal 3 de la agencia ACCESS.
Edison Barba 	Abogado Licenciado en Ciencias de la Educación. Magister en Derecho Administrativo.	Docente universitario en la Universidad Nacional de Chimborazo.
Andrea Ochoa 	Abogada Especialista en Derecho Administrativo (en curso)	Comisaría Provincial de Salud Comisaria (Chimborazo).

<p>José Cornejo</p> 	<p>Abogado Magister en Derecho Procesal y Litigación Oral</p>
--	---

<p>Cristian Suarez</p> 	<p>Abogado Magister en Derecho Administrativo y Contratación Pública</p>	<p>Funcionario de la Universidad Nacional de Chimborazo, departamento de Vicerrectorado académico.</p>
---	--	--

Nota: Información académica y laboral de especialistas entrevistados.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Informes curriculares.

Resultados

Los resultados obtenidos a través de la aplicación del instrumento se presentan a continuación:

Tabla 8

Entrevista 1

Mgs. Edison Barba	
Especialista en Derecho Administrativo	
Docente universitario	

Pregunta	Respuesta
<p>La PGE emitió el pronunciamiento en el que establece al procedimiento administrativo sancionador de la LOS como principal, y deja como supletorio al procedimiento establecido por el COA. ¿Cree usted que dicho pronunciamiento contraviene a las dimensiones de aplicabilidad del COA</p>	<p>Es importante el antecedente que se ha dicho, la intención del COA es la unificación de los procesos en ese sentido se ha declarado en el ámbito material de manera expresa que los procedimientos sancionadores debían todos sujetarse al COA, al entender que es el primer instrumento de la legislación administrativa que ha nivel orgánico busca unificar estos procesos. Ahora, lo que el procurador hace es asumir que existió un error legislativo y permitir que haya</p>

y vulnera la seguridad jurídica de los administrados?

ciertos procesos especiales que se mantengan por principio *lex specialis* y no por *lex posteriori* que sería el COA que sería los dos efectos para entender. Con esta premisa, juzgar que la procuraduría ha actuado de una manera irracional, sino que han existido razones que le han motivado a tomar esta decisión, sin situarme en el tema de que yo creo que no fue la vía más adecuada porque los límites del procurador general del estado, a través de la resolución de consultas es el interpretar la norma y el inteligenciamos en su aplicación, abre la puerta para que procedimientos administrativos sancionadores se impongan por *lex specialis* y no por el COA, lo que hace es debilitar el ámbito material, si contraviene las dimensiones de aplicabilidad porque en el Art. 42 numeral 7, es expresa la norma a nivel orgánico en el que mencionad que los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora, está en el planeamiento material del COA, diferente hubiese sido si el numeral 7 tenía el mismo sentido del 8, que deja en salvedad los proceso especiales cuando son procedimientos disciplinarios, entonces a mi criterio el procurador si genera una extra limitación al haber realizado una interpretación de especialidad en estos procedimientos.

¿Está usted de acuerdo con el dictamen de la Procuraduría General del Estado (Oficio No 02145 del 3 de enero de 2019) en razón del Procedimiento Administrativo Sancionador? ¿Por qué

Ratificando que lo comprendo y lo justifico, debo decir que no estoy de acuerdo porque no fue la vía por la cual se debía delimitar al COA en su ámbito material, ya le he dicho las razones por las cuales justifico al procurador, entiendo el contexto es una norma completamente inédita, y no estoy de acuerdo también es porque la ley orgánica LOS tampoco garantizaba de manera adecuada el procedimiento sancionador, por ejemplo ahí tenemos concentración entre fases instructora y fase decisoria, entonces yo diría ni siquiera es entendible por ese lado porque no se amparaba una especialidad bien dictada en esa norma,

porque el procedimiento era muy especial y estaba mejor redactado que le COA, iremos por ese camino, por esas dos razones no estoy de acuerdo con el criterio del procurador, entendiendo que tampoco ha sido un tema irracional, fue una respuesta que la procuraduría quiso darla en un momento en el que era un desafío para todos los que estamos involucrados en el derecho publico en el ecuador que era empezar a aplicar le coa en estos tipos de procedimientos al ser una norma relativamente nueva.

¿Cuáles son las dimensiones o consecuencias de la aplicación del procedimiento sancionador de la LOS al omitir el procedimiento sancionador establecido en el COA tomando en cuenta que este último constituye norma derogatoria del resto de procedimientos que se encuentren establecidos en otros cuerpos normativos?

El COA tiene pequeños errores, para mi el COA tiene mas virtudes que errores, pero uno de los errores es que tiene un ciertas normas de forma específica lo que realmente lo que debía era tener una derogación total de las normas, sin embargo, eso hubiese sido riesgoso porque al tener administraciones de diferente naturaleza el sector público, al tener procedimientos diferentes y necesidades especiales, quisa el coa no debía cubrir esas necesidades especiales, entonces ahí el error del COA es no haber hecho lo que hizo en los procedimientos disciplinarios especiales y decir en los procedimientos administrativos sancionadores también van a primar la ley especial, si hubiese dicho eso estos años estuviésemos acostumbrando al COA para todo lo que es procedimiento ordinario, y mantendríamos los procedimientos sancionadores y quisa hubiese dado normas comunes a esos procedimientos sancionadores, entonces estamos siempre hablando a posteriori, siempre es fácil criticar a lo que ya esta hecho entonces siento que esa hubiese sido la vía normal, ahora yo creo que el coa no necesitaba derogar expresamente las normas porque toda norma por lex posteriori deroga no anterior, entonces para mi el COA derogaba todas estas normas comunes, lo que paso es que fue insuficiente y habían necesidades especiales,

	<p>entonces en mi consideración especial, al procurador haber preferido mantener el procedimiento sancionador de la LOS, lo que ha hecho es primar lo especial sobre lo posterior y ha debilitado el COA, entonces para mi criterio el COA tiene ese debilitamiento que necesitamos zanjarlo con una actualización, a la fecha han sido cinco años desde su promulgación y 4 de vigencia, podrían irse a dar una reforma integral al COA para que cumpla su fin de que sea realmente un código orgánico administrativo y común para todos los procesos.</p>
<p>Para usted, ¿este pronunciamiento se opone al ámbito material de aplicación del COA? ¿Por qué?</p>	<p>Claramente se opone en contra del artículo 42 numeral 7 del COA.</p>
<p>¿Considera que el principio de especialidad de la norma está correctamente aplicado, respecto de la LOS y el COA? ¿Por qué?</p>	<p>Esta correctamente aplicado, debían hacer lo que hicieron con los procedimientos disciplinarios, el COA debía remitir a la ley especial si es que así lo hubiese querido hacer, pero se nota claramente que el legislador no quiso hacer eso, porque hubiese escrito el numeral 7 del 42 como escribió el numeral 8., pero no lo hizo y es el Procurador General del Estado quien a través de una competencia que yo dudaría el alcance que tuvo para hacer eso, el que decide irse por lex especiali y no por lex posteriori, entonces para mi si hay cierta extralimitación razonable del procurador entendiendo el contexto, pero no fue lo más adecuado ya que viola el ámbito de materialidad del COA y debía imponerse la lex posterior del COA.</p>

Nota: Información obtenida por la aplicación del instrumento de investigación.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Entrevistas.

Tabla 9

Entrevista 2

Ab. Andrea Ochoa

Comisaria del ACCESS Chimborazo

Pregunta	Respuesta
La PGE emitió el pronunciamiento en el que establece al procedimiento administrativo sancionador de la LOS como principal, y deja como supletorio al procedimiento establecido por el COA. ¿Cree usted que dicho pronunciamiento contraviene a las dimensiones de aplicabilidad del COA y vulnera la seguridad jurídica de los administrados?	Yo considero que si vulnera el pronunciamiento de la procuraduría el 02145 del 3 de enero del 2019, viene siendo una absolución de consulta, en el ámbito que yo me desempeño tratamos procedimientos sancionatorios, dentro de esto procesos tenemos dos leyes que son la LOS y el COA, debemos tener en cuenta que los administrados se confunden ya que entienden que el COA deroga todas las leyes especiales y debemos guardar coherencia únicamente con lo que dice el COA, pero esto no es así ya que tenemos esta absolución de consulta que indica que debemos hacer caso a lo que dice la LOS, entonces tiene doble dimensión, yo creería que la aplicabilidad en si de la LOS contraviene las dimensiones del COA teniendo en cuenta que la LOS salió de manera anterior a la constitución de la república por lo que no está adecuada a esos preceptos jurídicos.
¿Está usted de acuerdo con el dictamen de la Procuraduría General del Estado (Oficio No 02145 del 3 de enero de 2019) en razón del Procedimiento Administrativo Sancionador? ¿Por qué	No estoy de acuerdo ya que considero que lo que tiene que ver con procedimiento administrativo sancionador tiene que unificarse, y en el COA en la parte especial del art, 240 y 241 en adelante, habal del trámite sancionador especial que tiene que llevarse a cabo dentro de estos procesos, son procesos administrativos pero especiales debido a que se ven derechos y obligaciones de los administrados y deben contar con las garantías y principios de la constitución como el de inocencia, de seguridad jurídica, y al tener estas dos normas, encontrándose la una contraria a la otra, viene siendo una indefensión diría yo, y por lo que trae muchos conflictos y tenía que entrar en vigencia únicamente el COA y derogar todas las

	<p>leyes especiales y así se unificaban todos los criterios en los procedimientos sancionatorios.</p>
<p>¿Cuáles son las dimensiones o consecuencias de la aplicación del procedimiento sancionador de la LOS al omitir el procedimiento sancionador establecido en el COA tomando en cuenta que este último constituye norma derogatoria del resto de procedimientos que se encuentren establecidos en otros cuerpos normativos?</p>	<p>El COA trata específicamente el procedimiento administrativo sancionador, hay garantías básicas como es la seguridad jurídica que se cumplen muchos principios y yo creo que como funcionarios públicos estamos en la obligación de hacer cumplir la constitución, por tanto si la LOS no trata nada de esto, por ejemplo la LOS indica que puede asistir a una audiencia sin contar con la presencia de un abogado, pero muchas veces lo que no se sabe es que dice ahí que si no existe la presencia de un abogado, usted se puede auto inculpar y eso está prohibido, por eso siempre es necesario que tutelemos el procedimiento especial, ya que esta resolución nos manda a que apliquemos la LOS, sin embargo, debemos tener en cuenta que debemos aplicarla en son de la constitución, derechos y obligaciones que están en la misma, entonces en este caso si llegan sin abogado, yo suspendo la audiencia para que una segunda fecha que lleguen con abogado, en caso de que esa segunda vez no venga con abogado, yo ya garantizo de que se esta cumpliendo con el debido proceso, de que una persona asista conjuntamente con su defensor para que haya una buena defensa, pero si vienen solos desconocen el procedimiento y se genera imposiciones de multas, si hay partes técnicas pero también tiene sus partes legales.</p>
<p>Para usted, ¿este pronunciamiento se opone al ámbito material de aplicación del COA? ¿Por qué?</p>	<p>De cierta manera si se opone al COA porque el pronunciamiento de cierta manera indica que no se debe utilizar la materia que está en el COA, sino que se debe utilizar la normativa de la LOS; por ende se estaría dejando de lado el COA y someterse a este solo cuando existe algún vacío.</p>
<p>¿Considera que el principio de especialidad de la norma está</p>	<p>Yo creo que se debería respetar el ánimo de los assembleístas que redactaron la LOS y de querer tener ese tipo de Ley, peor luego sale el COA que igual tiene el espíritu de los legisladores, entonces</p>

correctamente aplicado, respecto de la LOS y el COA? ¿Por qué?

yo creo que las dos no se compatibilizan, por ejemplo habla en el COA las sanciones que pueden ser regulada, puede ser de 1 a 3, de 3 a 5, en ciertas infracciones como es el no contar con permiso de funcionamiento los establecimientos de salud, mientras que en la LOS le pone únicamente 5, entonces no se compactan estas dos, está una en contra de otra, entonces uno aplica el principio de favorabilidad con el administrado y yo aplico el COA, pero no es así, porque por este pronunciamiento configura un candado y debemos aplicar de manera directa la LOS.

Nota: Información obtenida por la aplicación del instrumento de investigación.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Entrevistas.

Tabla 10

Entrevista 3

Mgs. Alex Sánchez

Departamento Administrativo de la UNACH

Pregunta	Respuesta
La PGE emitió el pronunciamiento en el que establece al procedimiento administrativo sancionador de la LOS como principal, y deja como supletorio al procedimiento establecido por el COA. ¿Cree usted que dicho pronunciamiento contraviene a las dimensiones de aplicabilidad del COA y vulnera la seguridad jurídica de los administrados?	El ámbito de aplicación del COA desde su naturaleza y el espíritu del legislador fue genera run solo procedimiento a nivel nacional, algo parecido a lo que hizo Colombia con la ley disciplinaria, entonces tenemos regados muchos procedimientos y vamos a crear uno solo centralizado y este va a ser el único procedimiento que se va aplicar en todo el país, en el 2017 cuando se promulga el coa el legislador dice si, efectivamente necesitamos una norma administrativa que pueda unificar un solo procedimiento y que se aplicable a todo el ámbito administrativo y al ejercicio de la administración publica, resulta que cuando sale el coa, hay ciertas instituciones que entran en el dilema de que hago,

está vigente la LOS o aplico el COA, se derogó la LOS o no, entonces con la consulta la procuraduría creo que comete un error en la aplicación de su pronunciamiento, porque ellos podían haber aplicado no la teoría de la *lex specialis*, sino la de la *lex posterior*, lo que dice la procuraduría es que el COA no derogó en base a lo contemplado en el código civil a la LOS, por ley especial debo aplicar la LOS y el COA lo tengo como norma supletoria, se va en contra de la naturaleza misma de la creación del Coa por supuesto, insisto interpretación teológica de lo que el legislador quiso determinar, el espíritu de la ley era que exista una norma sola y por eso incluso dentro de sus disposiciones derogatorias deroga las otras normas que se contrapongan esta. La teoría que debió la aplicar la procuraduría, debió ser la de ley posterior, porque esta deroga tácitamente, y en este caso deroga expresamente la ley anterior es decir la LOS. Que puede esto considerarse como una violación o complejidad para el debido proceso y seguridad jurídica, confianza legítima que establece el COA, sin duda que sí, porque claro, yo administrado me voy a ver abocado a que se me inicie un proceso administrativo sancionador correctivo no disciplinario, si me inicia un procedimiento de este tipo voy a pensar porque norma me defiende y resulta que voy a tener que utilizar las dos porque ahora, yo tengo el COA que difiere de la LOS en el acto de inicio, tiempo para contestar, etapa probatoria, tiempo de la etapa probatoria, incluso desde las mismas impugnaciones, y es algo que hasta ahora el Ministerio de Salud Pública no ha podido resolver, quien resuelve las apelaciones y recursos extraordinarios de revisión, el director ejecutivo del ases, o el ministro de salud pública, en los recursos, pero en los procedimientos de revisión de oficio quien lo realiza, el director ejecutivo del ases, el director

ejecutivo del arca o el ministro de salud pública, yo administrado que hago, cuando tiempo tengo para impugnar, 3 días o 10 días, entonces sin duda alguna me dejan esa disyuntiva sin saber que norma usar, entonces la seguridad jurídica esta en juego en ese caso.

¿Está usted de acuerdo con el dictamen de la Procuraduría General del Estado (Oficio No 02145 del 3 de enero de 2019) en razón del Procedimiento Administrativo Sancionador? ¿Por qué

No estoy de acuerdo con el dictamen, yo hubiese aplicado la teoría de la ley posterior bajo las circunstancias que te acabo de indicar, esto desvirtúa desnaturaliza la razón por la cual se creó el COA.

¿Cuáles son las dimensiones o consecuencias de la aplicación del procedimiento sancionador de la LOS al omitir el procedimiento sancionador establecido en el COA tomando en cuenta que este último constituye norma derogatoria del resto de procedimientos que se encuentren establecidos en otros cuerpos normativos?

En las diferentes instituciones manejan su norma especial entonces para que se crea el Coa, yo creo que estamos hablando que muchas de ellas son obsoletas como la LOS que determina un procedimiento en algo más de 10 artículos, cuando necesitarías o tenemos en el COA donde determina si un procedimiento sancionador de 70 80 artículos aplicables, incluso muchos de ellos regados a lo largo de la norma que aun así en ciertos casos aun nos quedan vacíos legales, entonces lo que se debería haber hecho es no aplicar la teoría de la ley especial, sino la teoría de la ley posterior, en esta teoría lo que hago es derogar la ley anterior, la ley especial no deroga ninguna ley, lo que hace es prefiere, escoge elige a la ley especial por encima de otra norma pero no la deroga. La naturaleza del COA era la derogatoria no la de decisión o elección.

Para usted, ¿este pronunciamiento se opone al ámbito material de aplicación del COA? ¿Por qué?

Si, el ámbito de aplicación lo que me dice que es para todas las instituciones públicas incluso detalla cuales son en el ámbito de aplicación del COA y su naturaleza vuelvo a insistir, es que sea aplicado para todas las instituciones que conforman la administración pública. Pienso que aplique una formula o teoría que no fue la correcta ya que desnaturalizo la razón de ser del COA, pero cumplió con su obligación, potestad y su competencia con su atribución, pero Estaba

facultado para hacerlo, si estaba facultado, el problema tal vez va ligado a esa competencia que tiene la PGE, porque estos criterios estos pronunciamiento nos someten a su cumplimiento, pero otros países como Argentina los criterios de la PGE son solo de carácter consultivos, establecen sugerencias y lineamientos normativo que no necesariamente deben ser cumplidos por el administrado o la administración general, algo que no pasa en nuestro país. Ahora que en algún momento vamos a necesitar es la vía constitucional donde la corte constitucional emita una resolución, sentencia de algún caso en particular que haya llegado a su conocimiento, considero que sea la única forma de o que en algún momento la procuraduría intente cambiar su criterio que sería lo ideal, o en su defecto que el mismo COA a través de alguna reforma en su momento pueda ampliar este panorama deje más clara la razón del legislador de que todas las normas deban derogarse, debemos llegar en algún momento a eso.

¿Considera que el principio de especialidad de la norma está correctamente aplicado, respecto de la LOS y el COA? ¿Por qué?

La seguridad de cierta forma se cumple, porque esta hace referencia a que debe haber normas claras y emitidas por la autoridad competente. La LOS es clara, previa y emitida por autoridad competente, pero deberíamos ir más allá de la seguridad jurídica y sería la confianza legítima, de como yo administrado se por qué norma defenderme y con más razón cuando la LOS no te obliga a que tengas un abogado patrocinador, y el que COA tampoco, es ilógico y falto de sentido común a mi parecer, que el COA me diga que me obligue a contratar un abogado para presentar una impugnación pero no me obligue a tener un abogado para defenderme, si el COA dice defiende solo aunque no sepas como hacerlo, pero cuando vayas a impugnar, ahí si pregunta a un abogado para que puedes defenderte, como administrados.

Nota: Información obtenida por la aplicación del instrumento de investigación.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Entrevistas.

Tabla 11

Entrevista 4

Mgs. Cristian Suarez
Vicerrectorado Académico UNACH

Pregunta	Respuesta
La PGE emitió el pronunciamiento en el que establece al procedimiento administrativo sancionador de la LOS como principal, y deja como supletorio al procedimiento establecido por el COA. ¿Cree usted que dicho pronunciamiento contraviene a las dimensiones de aplicabilidad del COA y vulnera la seguridad jurídica de los administrados?	Es importante partir de la primera y octava disposición derogatoria, en las que deroga prácticamente todos los procedimientos sancionadores que se estipulen en otra normativa. Partiendo de eso, creo que existe una derogación expresa en el COA, donde establece que toda normativa que contravenga o tengo un procedimiento sancionador distinto, sea derogado, no podemos hablar con el criterio de la procuraduría que indica que existe una derogatoria tácita, y aplicar una regla de interpretación de antinomias en cuanto a la ley especial vs la ley general, teniendo en cuenta que la LOS es especial y el COA general, para indicar que bajo esa interpretación se tenga que aplicar el procedimiento especial y quedar como supletorio el COA. Creo que el espíritu normativo a través de una interpretación teleológica, el espíritu de creación del COA era agrupar todo tipo de procedimiento sancionador a un régimen común y evitar la dispersidad normativa que existe en nuestro país, entonces obviamente vulnera el tema de la seguridad jurídica ya que esta es el conocimiento de las normas claras, previas y precisas, el COA estipuló normas y reglas de juego en un procedimiento sancionador donde se deben garantizar los derechos de los ciudadanos más allá de administrados porque considero que

la palabra administrados es un error en el COA porque la administración pública lo que administra es la cosa pública, más no a los ciudadano, sin embargo al tener estos pronunciamientos vinculantes y de aplicación obligatoria, deja en inseguridad jurídica y el espíritu por el cual fue creado el COA queda relegado y regresamos al mismo ordenamiento jurídico de procedimientos sancionadores que teníamos en diferentes normas y obviamente se vuelve en inseguridad jurídica porque el ciudadano para defenderse no tiene un procedimiento sancionador común sino que tiene que conocer de acuerdo al proceso que se enfrente, la normativa que lo rige, para poder ejercer su legítimo derecho a la defensa.

¿Está usted de acuerdo con el dictamen de la Procuraduría General del Estado (Oficio No 02145 del 3 de enero de 2019) en razón del Procedimiento Administrativo Sancionador? ¿Por qué

Considero que las consecuencias al ser el criterio del procurador vinculante y obligatorio como lo indica el Art. 5 y 13 de Ley de la PGE, no es solo de aplicación para la institución consultante sino también para la administración pública, es decir que con ese criterio todos los procedimientos administrativos sancionadores constantes en leyes especiales deben ser aplicados en las diferentes instituciones, es decir el COA pasa a ser norma supletoria en el ámbito administrativo sancionador, por cuanto dicho criterio es de aplicación obligatoria para toda la administración pública, entonces la consecuencia es generar nuevamente una inseguridad jurídica para el ciudadano porque el ciudadano para defenderse ya no tiene un procedimiento común, obviamente que los procedimientos tienen reglas preestablecidas, pero si el ciudadano le tocaría saber y conocer la normativa que maneja y regula el procedimiento de cada institución, entonces regresamos al mismo estado jurídico que teníamos anteriormente y no hemos avanzado en nada en la unificación de un procedimiento administrativo sancionador como tal.

¿Cuáles son las dimensiones o consecuencias de la aplicación del procedimiento sancionador de la LOS al omitir el procedimiento sancionador establecido en el COA tomando en cuenta que este último constituye norma derogatoria del resto de procedimientos que se encuentren establecidos en otros cuerpos normativos?

Personalmente no estoy de acuerdo con el pronunciamiento debido a que a mi criterio si existe una derogatoria expresa, ya que está estipulado en la disposición primera y octava. Por ello es erróneo el criterio de la procuraduría porque se basa en la ley especial vs, ley general, frente a la interpretación de temporalidad de ley actual y anterior, sin embargo para mi no existe una antinomia para aplicar reglas de interpretación porque existe una derogatoria expresa y no necesariamente requiere la individualización de la ley, por cuanto el COA se creó por la dispersidad normativa que existía en la administración pública con el fin de unificar los procedimientos.

Para usted, ¿este pronunciamiento se opone al ámbito material de aplicación del COA? ¿Por qué?

Obviamente estoy totalmente de acuerdo en que este criterio desnaturaliza el ámbito de aplicación del COA, e el ámbito material el Art. 42 habla de que se aplicara los procedimientos administrativos sancionadores y con este criterio prácticamente queda como norma supletoria, tal vez n lo que no este regulado dentro de los otros procedimientos sancionadores, pero muy difícil a la aplicación supletoria debido a que un procedimientos sancionador es riguroso y prácticamente tal vez en caso de algún vacío normativo en el procedimiento administrativo sancionador, se aplicara el COA, entonces el ámbito del Art. 42 queda relegado y hasta cierto punto inaplicable, partiendo al ámbito y objeto del coa que tiene que aplicar todas las instituciones de la administración pública, se vuelve inaplicable, la inaplicación directa del Coa y volver a la aplicación dispersas de varios procedimientos ocasiona que el espíritu de generación del coa sea lera muerta.

¿Considera que el principio de especialidad de la norma está

Efectivamente el argumento por el cual la PGE señala de que debe aplicarse el procedimiento estipulado en la LOS, es por el tema de principio de especialidad, independientemente de la

correctamente aplicado, respecto de la LOS y el COA? ¿Por qué?

temporalidad, de la promulgación de cualquier normativa, sin embargo, analizando el pronunciamiento, esta interpretación de la especialidad vs. La general parte de que el argumento central es de que no existe una derogación expresa en el COA, y que lo que existe es una derogación tácita de los procedimientos administrativos sancionadores, cosa que el criterio que discrepo debido a que no existe una derogatoria tácita, entendamos que la derogatoria tácita es cuando estipula un procedimiento pero no digo que se deroga otros cuerpos normativos, entonces es como que ahí si tengo un procedimiento nuevo vs uno anterior y ahí si existiría una derogación tácita, peor en este caso si existe derogatoria expresa, escrita en el COA en la disposición primera y octava, donde deroga expresamente los procesos constantes en otros cuerpos normativos, por lo que queda inaplicable la regla de interpretación de norma especial vs ley general, porque si tenemos derogatoria expresa. Lamentablemente a criterio de la PGE, es vinculante y obligatoria para toda la administración pública, no es solo para la entidad consultante, el procurador es el asesor de toda la administración pública.

Nota: Información obtenida por la aplicación del instrumento de investigación.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Entrevistas.

Tabla 12

Entrevista 5

Dr. Sebastián Cornejo

**Ex funcionario de la Dirección Jurídica de Contratación Pública,
Administrativa y Laboral**

Pregunta	Respuesta
La PGE emitió el pronunciamiento en el que establece al procedimiento	Hay que señalar que el pronunciamiento emitido, a criterio personas, considero que es un criterio de

administrativo sancionador de la LOS como principal, y deja como supletorio al procedimiento establecido por el COA. ¿Cree usted que dicho pronunciamiento contraviene a las dimensiones de aplicabilidad del COA y vulnera la seguridad jurídica de los administrados?

carácter extensivo, puesto que la procuraduría aplica una fórmula de solución de antinomia en el sentido de que analiza cuestiones de temporalidad, de especialidad y de jerarquía, esto es propio de una solución de antinomias que corresponde cuando exista duda en normas que se encuentren contrapuestas y adicionalmente considero que con este pronunciamiento si se genera un efecto colateral al principio de seguridad jurídica, tomando en consideración a que este principio hace alusión a que la norma de ser clara previa y conocida por todos. Es también una desnaturalización del objeto principal del COA, y se debe tomar en cuenta que cuando este se implemento tenía la finalidad reglamentar todos los elementos procedimentales en materia administrativa, entonces con este pronunciamiento que es de carácter vinculante, nos da a entender que el Coa debe aplicarse siempre de forma supletoria y vamos a seguir aplicando norma especial por sobre norma general y pierde total mente el sentido del objeto del COA y del ordenamiento jurídica.

¿Está usted de acuerdo con el dictamen de la Procuraduría General del Estado (Oficio No 02145 del 3 de enero de 2019) en razón del Procedimiento Administrativo Sancionador? ¿Por qué

No estoy de acuerdo con el dictamen, a mi me parece que este pronunciamiento, más allá del orden jerárquico de las normas, lo que hace es desnaturalizar la noción específica del objeto del COA, entonces lo que genera es contradicción, afectación al principio de seguridad jurídica y obviamente genera incertidumbre en la administración pública

¿Cuáles son las dimensiones o consecuencias de la aplicación del procedimiento sancionador de la LOS al omitir el procedimiento sancionador establecido en el COA tomando en cuenta que este último constituye norma derogatoria del resto de

El pronunciamiento lo que hace es determinar que aplicación en los casos que impera la LOS, es la aplicación por procedimiento establecido por la LOS más no el del COA, entendiéndose que el del COA sería de manera supletoria para todo lo que no se encuentre previsto en la LOS, yo considero más bien que le pronunciamiento da entender que la disposición derogatoria no funcionaría en la práctica porque está desnaturalizando la

procedimientos que se encuentren establecidos en otros cuerpos normativos?

disposición derogatoria que hace alusión a que todas las normas administrativas se derogan con la entrada en vigencia del COA siempre y cuando contemplen temas de procedimiento, y mas aun genera afectaciones colaterales porque nosotros en el procedimiento administrativo sancionador nos vamos a topar con que existen diferentes términos, plazos y recurso, yo si considero una posible afectación en ese sentido y se debería aplicar el COA en vez de la LOS en el tema del procedimiento sancionador, pero en la actualidad esto no es así y se entiende que se debe aplicar la LOS y forma supletoria el COA.

Para usted, ¿este pronunciamiento se opone al ámbito material de aplicación del COA? ¿Por qué?

El principio de especialidad que aplica la PGE responde al principio de antinomias que se aplica al haber contradicción de dos normas, y básicamente lo que se hace es un criterio de interpretación que está regida por norma constitucional y que solo puede hacer interpretación de norma el órgano emisor de la norma, o la corte constitucional cuando se trate de derechos constitucionales. Cuando se trata de solución de antinomias se va a poner en sopeso entre determinar algunos criterios para poder resolver dicha contradicción, entre ellos por ejemplo jerarquía, determinar jerárquicamente cual de las dos normas impera, tomando en consideración que una se trata de un código orgánico y una ley orgánica, se mira cual de las dos es más benigna dentro del criterio de aplicación con relación a plazos, términos, sanciones etc., otro criterio que se toma en cuenta es la especialidad y esto da a entender que norma especial siempre prima respecto de norma general y ese es el criterio rector que utiliza la procuraduría en este pronunciamiento para determinar que la LOS prima sobre el COA. Y se debe tomar en cuenta el criterio de cronología, es decir, cual norma es mas nueva y cual es más antigua donde lógicamente primaría el COA. Yo

considero que este análisis ha sido realizado por la Procuraduría, no está dentro de las facultades legales no le corresponde realizar solución de antinomias, solo le corresponde pronunciarse respecto del espíritu de la ley, nada más.

¿Considera que el principio de especialidad de la norma está correctamente aplicado, respecto de la LOS y el COA? ¿Por qué?

Tenían que remitirse al tenor literal de la norma y básicamente la respuesta estaba en las disposiciones derogatorias en las cuales el COA ya derogó las otras normas de procedimiento, entonces simplemente debía haber indicado que las normas de procedimiento por disposición derogatoria del COA se encuentran derogadas y que la aplicación del procedimiento corresponde al COA y que restante al procedimiento que no se contrapone obviamente está vigente, entonces a mi criterio la norma de aplicación y sustanciación debería ser la del COA y no la LOS.

Nota: Información obtenida por la aplicación del instrumento de investigación.

Autor: Villacrés (2024).

Fuente: Entrevistas.

Discusión

Al realizar las entrevistas y con los resultados obtenidos de las mismas, se ha identificado varios elementos que intervienen en esta problemática jurídica, mismos que responden a: 1. Espíritu del COA; 2. Regla de especialidad de la norma (LOS); 3. Facultad de la PGE para resolver consultas. Estos tres elementos son esenciales y concordantes en todas las respuestas emitidas por los especialistas entrevistados.

En primer lugar, se tiene a el espíritu del COA, la mayoría de entrevistados se refieren específicamente al ámbito material, pues este cuerpo normativo fue incrementado con la finalidad de viabilizar desde la materialidad, el ejercicio de la facultad sancionadora, unificando a los diversos procedimientos administrativos sancionadores que constan en varios cuerpos normativos, a uno solo propuesto en el COA. Los entrevistados indican que la intención de unificar dicho procedimiento fue muy buena, sin embargo, no fue realizada de la manera más adecuada para que surta efecto sin incurrir en conflictos de norma.

Referente a esto, el Dr. Edison Barba indica que el pronunciamiento y decisión de la PGE, no atiende a lo establecido por el COA, esto debido a que el Art. 42 de dicho cuerpo normativo, indica el ámbito material de aplicación, y el numeral 7 indica que se aplicará en los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora, es decir que el procedimiento sancionador estipulado en el COA, será aplicado incluso en los procedimientos especiales como el planteado en la LOS; diferente es la situación del numeral 8 que si especifica que el alcance del ámbito material del COA para la impugnación de los procedimientos disciplinarios, pero establece una salvedad e indica que es para aquellos que estén regulados bajo su propia normativa y apliquen subsidiariamente este Código.

En cuanto a las facultades del PGE para resolver una consulta, dos entrevistados establecen que sí, que legalmente el procurador puede resolverlas sin problema, sin embargo, uno de ellos, indica que, pese a dicha facultades, el procurador se extralimitó a establecer al procedimiento sancionador de la LOS, y dejar como supletorio al procedimiento del COA. Mientras que el Dr. Alex Sánchez identifica que el procurador cumplió con su deber y no hubo tal extralimitación, sino que más bien el problema va más a fondo y es directamente con las normas especiales que en su mayoría son obsoletas y requieren de una actualización que sea acorde a la realidad que se vive actualmente, o que den paso a la aplicación neta y únicamente del COA, tomando en cuenta que se trata de una norma relativamente joven y adaptada a la situación actual en el ámbito jurídico y administrativo del país. Por otro lado, el Dr. Sebastián Cornejo considera que este análisis realizado por la Procuraduría no está dentro de las facultades legales atribuidas a esta institución, ya que, no le corresponde realizar solución de antinomias, sino, solo le corresponde pronunciarse respecto del espíritu de la ley, nada más.

Finalmente, en cuanto a la especialidad que ha tomado en cuenta la PGE y, en concordancia con el Art. 39 del Código Civil, mismo que indica que la ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa. Si bien es cierto, el COA en su primera disposición derogatoria, antepone el procedimiento administrativo sancionador y deroga todos los procedimientos que se encuentren en los diversos cuerpos normativos, pero no lo hace de manera expresa indicando cual o cuales procedimientos deben ser derogados, sino que lo hace de manera general; sin embargo, para el profesional Cristian Suarez existe derogatoria expresa, escrita en el COA en la

disposición primera y novena, donde deroga expresamente los procesos constantes en otros cuerpos normativos, por lo que queda inaplicable la regla de interpretación de norma especial Vs ley general, porque si tenemos derogatoria expresa.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- El procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador se encuentra contemplado en el COA y se caracteriza y configura en un procedimiento sistematizado en pro del administrado, compuesto por principios y garantías básicas para su correcta aplicación por parte de la Administración Pública en el uso de su potestad sancionadora.
- Se determina que las dimensiones del procedimiento administrativo sancionador del COA y de la LOS son diferentes debido a que, en la LOS no existe una separación entre el órgano instructor y resolutor, por lo que no se aplica el principio de imparcialidad, contraviniendo así el principio general de la administración pública contemplado en el COA en su artículo 19. Así mismo, la Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal k, corresponde al principio de imparcialidad y establece que una persona deberá ser juzgada por un juez o jueza independiente, imparcial y competente. Por otro lado, el COA establece dicha separación y expresamente la impone como una garantía del procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, el procedimiento sancionador que establece el COA es más favorable para el ciudadano. Al ser el COA una norma más actual y en concordancia directa con los preceptos constitucionales cuenta con las garantías básicas emanadas por el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.
- El pronunciamiento Nro. 02145 de la Procuraduría General del Estado, contraviene el ámbito de aplicabilidad del COA respecto al procedimiento administrativo sancionador debido a que, en primer lugar, el Procurador General del Estado se extralimita en su función “inteligenciadora” ya que textualmente el COA deroga los procedimientos sancionadores especiales y aquellos también que contravengan a esta norma; siendo así, que lo más óptimo era que el Procurador resuelva dicha consulta apegado al espíritu e intenciones del legislador al promulgar el COA, el mismo que fue el de unificar todos los procedimientos administrativos sancionadores que se encontraban dispersos en una multiplicidad de leyes; sin embargo el Procurador realiza una interpretación de la ley, cuya facultad no le corresponde, ya que solo le correspondía

pronunciarse respecto del espíritu de la ley, además de que no resuelve una consulta de un caso concreto sino que interpreta la ley, dando así origen a todo este problema jurídico, generando inseguridad en los administrados e incertidumbre en la administración pública.

- La LOS es una ley anterior a la Constitución, desapegada al principio de irradiación constitucional, además no muestra un respeto a los derechos y garantías básicas de un procedimiento administrativo sancionador. Lo cual genera una inseguridad jurídica en los administrados y vulnera la tutela administrativa de los administrados, pues, sus procedimientos administrativos sancionadores, al aplicarse de manera principal la LOS y no el COA, no prescriben ni caducan, lo cual deja abierta la posibilidad de que la administración pública actúe con arbitrariedad y permitiendo que los administrados acusados permanezcan largo tiempo bajo una acusación con ausencia de una decisión de fondo respecto de la controversia.

Recomendaciones

- Se recomienda a la nueva Procuraduría General del Estado, reconsiderar el pronunciamiento Nro. 02145, respecto a la aplicabilidad del COA para que así apegado al espíritu del legislador al promulgar dicho cuerpo normativo, pueda aplicarse el COA de manera principal en la parte común del procedimiento administrativo sancionador y que en cuanto a la aplicación de sanciones se rija por la normativa especial que lo regula, dejando así que el COA se aplique de manera directa en toda la administración pública.
- Además, se recomienda se reforme el COA y se establezca de manera más clara en su ámbito de aplicabilidad que: Se va a aplicar para los procedimientos administrativos sancionadores y procedimientos administrativos sancionadores especiales este código en su parte general y las sanciones se regirán por la norma especial que emplea cada institución pública al hacer uso de su potestad sancionadora, al igual que especifica en los procedimientos disciplinarios.
- Así mismo, considero que es procedente una acción pública de inconstitucionalidad del pronunciamiento 02145, ya que el Procurador debió inteligenciar la norma apegado al espíritu del legislador, sin embargo opta por interpretar la norma, lo que le lleva a pronunciarse sobre todo aquel procedimiento sancionador encontrado en normativa especial lo que prácticamente genera una regla de aplicación de carácter obligatorio y que según el artículo 120 numeral 6 de la Constitución del Ecuador esta es una atribución de la Asamblea Nacional.
- Finalmente, es importante investigar acerca de las leyes especiales. La legislación ecuatoriana carece de información jurídica amplia respecto de dichas disposiciones, las mismas que incluso no guardan relación con los preceptos constitucionales y que se siguen aplicando hasta la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, M. (2007). El debido proceso constitucional. *Revista Opinión Jurídica*, 4(7), 89–105.
<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:El+debido+proceso+constitucional#2>
- Alexy, R. (1993). Tería de los derechos fundamentales. *Centro De Estudios Constitucionales*, 1–305.
- Andrade, I., & Centeno, P. (2022). Análisis de los términos caducidad y prescripción en las facultades de la Contraloría General del Estado de Ecuador. *Revista Estudios Del Desarrollo Social En Cuba y América Latina*, 10(3).
- Avelino, J., & Vásquez, J. (2022). Comportamiento del Proceso Sancionador en el Mercado de Valores a partir del Código Orgánico Administrativo. *X-pedientes Económicos*.
- Cabanellas, G. (2014). Diccionario jurídico elemental. In *Heliasta*.
<https://doi.org/10.55323/edc.2022.6>
- Coba, C. (2020). *La prescripción de infracciones administrativas en la Ley Orgánica de Salud*. Ambato.
- Escola, H. (1984). *Compendio de Derecho* (Vol. 1). Buenos Aires: Desalma
- Espinosa, K., & Ramírez, E. (2009). Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la administración pública. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, 1–14.
- Gómez, R. (2020). Los interesados en los procedimientos administrativos sancionadores. *Revista Chilena de Derecho*, 47(3), 849–872.
<https://doi.org/10.7764/R.473.11>
- González, F. (2020). Los interesados en los procedimientos administrativos sancionadores. *Revista Chilena de Derecho*, 47(3), 849–872.
<https://doi.org/10.7764/R.473.11>
- Jaramillo, V. (2012). Principios Generales Del Procedimiento Administrativo. *Universidad Andina Simón Bolívar*, 1–112.
- Jiménez, F. (2023). El artículo 48 de la ley de armas y explosivos , una norma olvidada : ¿ Aplicación analógica a favor del imputado o interpretación contraria al principio de legalidad ? *Revista de Ciencias Jurídicas*, 162, 1–23.
- López, M. (2005). Los principios del procedimiento administrativo. In *Universidad Nacional Autónoma de México* (Vol. 1).
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA* (Issue 1).
- Núñez, K. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador. *San Gregorio*.
- Oyarte, R. (2006). Mecanismos de impugnación de los dictámenes del Procurador General del Estado. *Foro Revista de Derecho. UASB*, 188.

- Rivas, M. (s.f). Estudio de las funciones de la Procuraduría General del Estado. Guayaquil.
- Rodríguez, J., & Muñiz, T. (2019). La interpretación extensiva de la ley. *Derechos y Libertades: Revista Del Instituto Bartolomé de Las Casas*, 40(2), 67–108. <https://doi.org/10.14679/1111>
- Sanguano, V. (2018). *Bullying y el Derecho a la Integridad Personal de los estudiantes del Colegio Nacional Experimental Juan Pío Montúfar, Distrito Metropolitano de Quito, año lectivo 2016 – 2017*. Quito-Ecuador: Universidad Central del Ecuador.
- Schack, N. (2017). *Rumbo a una nueva Contraloría*. Obtenido de UBRECEMO: http://www.ebrucemo.com/cgr/preguntas-frecuentes-procedimiento-administrativo-sancionador/#_Toc478048331.
- Silva, J. (2018). *El procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en el Sistema Ecuatoriano de la Calidad*.
- Vásquez, J. (2021). *Régimen Administrativo Sancionador del Mercado de Valores Ecuatoriano*. Quito.
- Yancha, P. (2020). *Aplicación del procedimiento sancionador previsto en normativa especial que regula a la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) en relación al procedimiento sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo*. Ambato.
- Zorzetto, S. (2013). La redundancia lingüística y las normas especiales. Algunos usos del principio *lex specialis*. *Doxa. Cuadernos de Filosofía Del Derecho*, 36, 387–415. <https://doi.org/10.14198/doxa2013.36.16>

LEGISLACIÓN

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. 217 A (III). <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html>
- Asamblea Nacional. (2020). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional (2004). Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Procuraduría General del Estado. Oficio No. 02145. (2019). Quito.

ANEXOS



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE DERECHO
GUÍA DE ENTREVISTA

Entrevista dirigida a expertos en materia Administrativa y Derecho Público

OBJETIVO: *Recolectar información que permita determinar si el pronunciamiento No. 02145 de la Procuraduría General del Estado contraviene a las dimensiones de aplicabilidad del COA y vulnera la seguridad jurídica de los administrados.*

INDICACIONES: *La presente entrevista está diseñada para que el entrevistado conteste las preguntas en un tiempo aproximado de 30 minutos. Por la importancia de la investigación se le solicita al entrevistado sinceridad y seriedad al momento de contestar las preguntas, ya que la información proporcionada por los entrevistados es netamente personal y para fines académicos.*

CUESTIONARIO

1. La PGE emitió el pronunciamiento en el que establece al procedimiento administrativo sancionador de la LOS como principal, y deja como supletorio al procedimiento establecido por el COA. ¿Cree usted que dicho pronunciamiento contraviene a las dimensiones de aplicabilidad del COA y vulnera la seguridad jurídica de los administrados?
2. ¿Está usted de acuerdo con el dictamen de la Procuraduría General del Estado (Oficio No 02145 del 3 de enero de 2019) debido al Procedimiento Administrativo Sancionador? ¿Por qué?

3. ¿Cuáles son las dimensiones o consecuencias de la aplicación del procedimiento sancionador de la LOS al omitir el procedimiento sancionador establecido en el COA tomando en cuenta que este último constituye norma derogatoria del resto de procedimientos que se encuentren establecidos en otros cuerpos normativos?
4. Para usted, ¿este pronunciamiento se opone al ámbito material de aplicación del COA? ¿Por qué?
5. ¿Considera que el principio de especialidad de la norma está correctamente aplicado, respecto de la LOS y el COA? ¿Por qué?