



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, VINCULACIÓN Y
POSGRADO
DIRECCIÓN DE POSGRADO

Estudio comparativo del procedimiento administrativo sancionador, ejecutado por la Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), en contraposición con lo determinado en el Código Orgánico Administrativo (COA).

TESIS PREVIA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAGISTER EN DERECHO
MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

AUTORA

María Augusta Tamayo Arrieta

TUTOR

Mg. Hugo Patricio Hidalgo Morales

Riobamba, Ecuador. 2024

DECLARACIÓN EXPRESA DE AUTORÍA

Yo, María Augusta Tamayo Arrieta, con cédula de ciudadanía 0604087171, declaro que soy responsable de todos los criterios, estudios y conclusiones, así como los lineamientos y designios expuestos en el presente proyecto de titulación titulado “ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EJECUTADO POR LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (ARCSA), EN CONTRAPOSICIÓN CON LO DETERMINADO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO (COA).”. Los derechos de autoría pertenecen a la Universidad Nacional de Chimborazo.



María Augusta Tamayo Arrieta

C.C.: 0604087171

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES



Dirección de
Posgrado
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,
VINCULACIÓN Y POSGRADO



Riobamba, 13 de Septiembre de 2024

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado "**ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EJECUTADO POR LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (ARCSA), EN CONTRAPOSICIÓN CON LO DETERMINADO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO (COA)**", dentro de la línea de investigación de **Derechos y Garantías Constitucionales**, presentado por la maestrante **Tamayo Arrieta María Augusta**, portador de la CI. 060408717-1, del programa de **Maestría en Derecho**, mención **Derecho Administrativo**, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,

HILLARY
PATRICIA
HERRERA
HERRERA
AVILES

Detalles según ley 152407
PATRICIA HERRERA AVILES
DUE EN LINEA PARA PASAR EL
HERRERA AVILES
* No debe ser: 01-01-00001
? con 4000000 DE
CÓDIGO DE
DIFUSION DEL ASESORADO
MBA S.A. 2, 0, 14.

Mgs. Hilary Herrera Avilés
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Campus La Dolorosa
Av. Eloy Alfaro y 10 de Agosto
Teléfono (593-3) 373-0880, ext. 2002
Riobamba - Ecuador

Unach.edu.ec
en movimiento

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES



Dirección de
Posgrado
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,
VINCULACIÓN Y POSGRADO



Riobamba, 13 de Septiembre de 2024

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado **"ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EJECUTADO POR LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (ARCSA), EN CONTRAPOSICIÓN CON LO DETERMINADO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO (COA)"**, dentro de la línea de investigación de **Derechos y Garantías Constitucionales**, presentado por la maestrante **Tamayo Arrieta María Augusta**, portador de la CI. 060408717-1, del programa de **Maestría en Derecho**, mención **Derecho Administrativo**, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,



Mgs. Gabriela Medina Garcés
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Campus La Dolorosa
Av. Eloy Alfaro y 10 de Agosto
Teléfono (593-3) 373-0880, ext. 2002
Riobamba - Ecuador

Unach.edu.ec
en movimiento

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES



Dirección de
Posgrado
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,
VINCULACIÓN Y POSGRADO



Riobamba, 13 de Septiembre de 2024

ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES

En calidad de miembro del Tribunal designado por la Comisión de Posgrado, CERTIFICO que una vez revisado el Proyecto de Investigación y/o desarrollo denominado **“ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EJECUTADO POR LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (ARCSA), EN CONTRAPOSICIÓN CON LO DETERMINADO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO (COA)”**, dentro de la línea de investigación de **Derechos y Garantías Constitucionales**, presentado por la maestrante **Tamayo Arrieta María Augusta**, portador de la CI. 060408717-1, del programa de **Maestría en Derecho**, mención **Derecho Administrativo**, cumple al 100% con los parámetros establecidos por la Dirección de Posgrado de la Universidad Nacional de Chimborazo.

Es todo lo que podemos certificar en honor a la verdad.

Atentamente,





Mgs. Hugo Hidalgo Morales
TUTOR



Campus La Dolorosa
Av. Eloy Alfaro y 10 de Agosto
Teléfono (593-3) 373-0880, ext. 2002
Riobamba - Ecuador

Unach.edu.ec
en movimiento

CERTIFICADO DE TURNITIN

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO	NOMBRE DEL FORMATO		 SGC <small>SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO</small>
	CÓDIGO:	VERSIÓN:	
	FECHA:		
	MACROPROCESO: PROCESO: SUBPROCESO:		

Riobamba, 15 de octubre del 2024

CERTIFICADO

De mi consideración:

Yo Mgs. HUGO PATRICIO HIDALGO MORALES, certifico que la Abg. María Augusta Tamayo con cédula de identidad No. 0604087171 estudiante del programa de Maestría en Derecho Administrativo mención Derecho Administrativo , cohorte primera presentó su trabajo de titulación bajo la modalidad de Proyecto de titulación con componente de investigación aplicada/desarrollo denominado "ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EJECUTADO POR LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (ARCSA), EN CONTRAPOSICIÓN CON LO DETERMINADO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO (COA).", el mismo que fue sometido al sistema de verificación de similitud de contenido TURNITIN identificando 3% en el texto.

Es todo en cuanto puedo certificar en honor a la verdad.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
HUGO PATRICIO
HIDALGO MORALES

Mgs. Hugo Patricio Hidalgo Morales
CI: 0601561079

Adj.-

- Resultado del análisis de similitud

DEDICATORIA

A lo largo de este camino hacia la obtención de mi grado de maestría, he contado con el apoyo incondicional de personas fundamentales en mi vida, a quienes deseo expresar mi más profundo agradecimiento.

En primer lugar, quiero dedicar este logro a mis queridos padres. Su apoyo incondicional ha sido esencial en mi desarrollo personal y profesional. Su dedicación, sacrificio y constante acompañamiento me han permitido llegar hasta aquí. Gracias por creer en mí y por estar siempre a mi lado, brindándome el ánimo necesario para seguir adelante.

A mis dos hijas, Doménica y Paula, les agradezco con todo mi corazón por el amor, la confianza y el apoyo que me han brindado. Ustedes son mi mayor fuente de inspiración y motivación. Espero ser siempre un ejemplo de superación, amor y virtud para ustedes. Este logro también es de ustedes, y espero que siempre recuerden que, con esfuerzo y dedicación, todo es posible.

Este logro es un reflejo del esfuerzo conjunto y del amor que me rodea. Gracias a todos por ser parte de mi vida y de este importante capítulo.

AGRADECIMIENTO

Deseo expresar mi más profundo agradecimiento a las autoridades, al coordinador, al tutor y a los docentes de la Universidad Nacional de Chimborazo. Su constante apoyo y dedicación han sido una fuente inagotable de inspiración a lo largo de mi trayectoria académica y profesional. Me siento profundamente agradecido por su compromiso, el cual ha sido esencial para mi crecimiento y desarrollo personal.

Gracias a su guía y mentoría, he logrado encender mi pasión por el conocimiento y adquirir habilidades valiosas para mi carrera. Cada uno de ustedes ha sido un verdadero ejemplo de excelencia en el ámbito laboral, demostrando una gran vocación y compromiso con la educación.

Es un honor haber tenido la oportunidad de formar parte de esta institución educativa de excelencia. Agradezco profundamente la calidad de la educación recibida y el ambiente de aprendizaje enriquecedor que se ha fomentado en la Universidad Nacional de Chimborazo.

Una vez más, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a cada uno de ustedes. Su dedicación, pasión y compromiso han dejado una huella imborrable en mi vida y en la de mis compañeros. Estoy seguro de que el impacto positivo que han tenido en nosotros se reflejará en nuestros logros y contribuciones futuras.

ÍNDICE GENERAL

DECLARACIÓN EXPRESA DE AUTORÍA	2
ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES	3
ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES	2
ACTA DE SUPERACIÓN DE OBSERVACIONES	2
CERTIFICADO DE TURNITIN.....	2
DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTO	2
Índice de tablas	2
Índice de figuras	2
RESUMEN.....	2
ABSTRACT	15
INTRODUCCIÓN	16
CAPÍTULO I.....	19
MARCO TEÓRICO.....	19
1.1. Antecedentes.....	19
1.2. Planteamiento del Problema.....	20
1.3. Justificación.....	23
1.4. Objetivos	24
1.4.1. <i>Objetivo General</i>	24
1.4.2. <i>Objetivos Específicos</i>	25
1.5. Fundamentación Científica	25
1.5.1. <i>Estado del Arte</i>	25
1.6. Aspectos Teóricos.....	26

1.6.1. Unidad I.....	26
<i>Generalidades del Procedimiento Administrativo Sancionador.</i>	26
1.6.1.4. Título IV. Procedimiento Administrativo Sancionador según el COA.....	30
1.6.2. Unidad II.....	35
<i>Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia</i>	35
1.6.2.2. Título II. Competencia, facultades, atribuciones y rol del ARCSA.....	36
1.6.2.3. Título III. Normativa reguladora del ARCSA.	38
1.6.2.4. Título IV. Procedimiento sancionador del ARCSA.....	39
1.6.3. Unidad III.....	40
<i>Estudio comparativo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio del ARCSA</i>	40
1.6.3.2. Título II. Los parámetros del debido proceso aplicados en el procedimiento administrativo sancionador en la ARCSA y en el COA.	41
1.6.3.3. Título III. Ámbito de aplicación del procedimiento sancionador dentro de la normativa especial del ARCSA y del COA.	44
CAPÍTULO II.....	46
MARCO METODOLÓGICO	46
2.1 Diseño de Investigación	46
2.2 Tipo de Investigación.....	46
2.3 Métodos de Investigación.....	47
2.4 Técnicas e instrumentos para recolección de datos	47
2.5 Población y muestra.....	48
2.5.1. Población de Estudio.....	48
2.6. Procedimiento para el análisis e interpretación de resultados	48
2.7. Hipótesis	49
CAPITULO III	50

EXPOSICIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	50
3.1. Análisis e interpretación de resultados	50
3.2. Discusión de resultados.....	57
3.3. Comprobación de la hipótesis	59
CAPÍTULO IV	61
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61
4.1. Conclusiones.....	61
4.2. Recomendaciones	62
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64
ANEXOS.....	67
Anexo 1	67
INSTRUMENTOS Y VALIDACIÓN.....	67

Índice de tablas

1	<i>Aspectos teóricos</i>	34
2	<i>Contraste de notificación, plazos y anuncio de prueba</i>	43
3	<i>Población</i>	48
4	<i>Respecto del poder de imperio del Estado en el procedimiento sancionador</i>	50
5	<i>Del principio de legalidad y poder sancionador de la administración pública</i>	52
6	<i>Respecto de los principios constitucionales</i>	53
7	<i>En cuanto a los Plazos y Tiempos</i>	54
8	<i>En relación al procedimiento sancionador</i>	55
9	<i>En cuanto a la notificación en el procedimiento sancionatorio</i>	56

Índice de figuras

1	<i>Respecto del poder de imperio del Estado en el procedimiento sancionador</i>	51
2	<i>Del principio de legalidad y poder sancionador de la administración pública</i>	52
3	<i>Respecto de los principios constitucionales</i>	53
4	<i>En cuanto a los Plazos y Tiempos</i>	54
5	<i>En relación al procedimiento sancionador</i>	55
6	<i>En cuanto a la notificación en el procedimiento sancionatorio</i>	56

RESUMEN

La investigación se lleva a cabo en interés de determinar conflicto entre normas que han conllevado a la posible vulneración de principios y derechos constitucionales y legales dentro del contexto del procedimiento administrativo sancionador donde por falta de una correcta y aplicación uniforme de normas ha sido necesario el análisis de preceptos que contribuyen y a su vez corresponden al debido proceso. En virtud de ello, se plantearon los objetivos dirigidos a encontrar una probable solución a esta problemática. A tales efectos, se revisó la doctrina y ciertos artículos específicos, así como una encuesta, como parte de la metodología que coadyuvara a determinar entre conclusiones, la necesidad de armonizar los textos legales como el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de Salud Pública y el procedimiento que lleva a cabo la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria para evitar resoluciones que no obedecen y dejan de lado el derecho a la defensa del administrado así como el principio de presunción de inocencia ante la falta de notificación oportuna a fin de que el sancionado se pueda poner a derecho y argumentar lo necesario. Se recomienda que la Coordinación Zonal 3 del ARCSA garantice el respeto por los principios en función de que los administrados tengan acceso a la información mediante la correcta notificación para evitar un gravamen irreparable tras la ejecución de una sanción.

Palabras clave: Procedimiento administrativo, Procedimiento sancionador, Principios constitucionales, Derecho a la defensa, Sanción.

ABSTRACT

The research is carried out in the interest of determining the conflict between norms that have led to the possible violation of constitutional and legal principles and rights within the context of the administrative sanctioning procedure where, due to the lack of a correct and uniform application of norms, it has been necessary to analyze precepts that contribute to and correspond to due process. By virtue of this, the objectives aimed at finding a probable solution to this problem were proposed. For this purpose, the doctrine and certain specific articles were reviewed, as well as a survey, as part of the methodology to help determine, among conclusions, the need to harmonize legal texts such as the Organic Administrative Code, the Organic Law of Public Health and the procedure carried out by the National Regulatory Agency, Control and Sanitary Surveillance to avoid resolutions that do not obey and leave aside the right to defense of the administered as well as the principle of presumption of innocence in the absence of timely notification so that the sanctioned can be put to law and argue what is necessary. It is recommended that the Zonal Coordination 3 of the ARCSA guarantees the respect for the principles in function that the administered have access to the information through the correct notification in order to avoid an irreparable damage after the execution of a sanction.

Key words: Administrative procedure, Sanctioning procedure, Constitutional principles, Right to defense, Sanction.



Reviewed by:

Lic. Sandra Abarca Mgs.

ENGLISH PROFESSOR

C.C. 0601921505

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo analizar la aplicación del Procedimiento Sancionatorio contemplado dentro del Código Orgánico Administrativo (COA) y la Ley Orgánica de Salud Pública (LOS) y su reglamento. Para ello, es necesario especificar que el procedimiento administrativo sancionador constituye un elemento central en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública, siendo fundamental en la aplicación de medidas disciplinarias o correctivas frente a conductas que contravengan la normativa establecida. En este contexto, resulta un asunto serio comprender su naturaleza y funcionamiento, así como su relación con las normativas específicas y generales que regulan su aplicación.

En la normativa ecuatoriana, este procedimiento adquiere particular relevancia en tanto que se encuentra regulado por normativas sectoriales, como la LOS, aplicada por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) y el COA, siendo una normativa para todas las instituciones de la administración pública. El derecho administrativo sancionador representa una facultad coercitiva que tiene el Estado, inherente a la administración pública para imponer sanciones frente a conductas que contravengan la normativa administrativa establecida. Esta potestad se encuentra debidamente regulada tanto por disposiciones específicas en leyes sectoriales como por normativas de carácter general que rigen el accionar administrativo.

En este contexto, en el presente documento se propone realizar un análisis comparativo del régimen sancionador contemplado en dos pilares fundamentales del ordenamiento jurídico ecuatoriano: la LOS, promulgada en 2006, y el COA, en vigencia desde 2017. La interacción entre estas normativas genera cuestionamientos e interpretaciones respecto a su aplicación y alcance, como lo evidencian pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado. La LOS, en su Libro Sexto, determina la jurisdicción,

competencia, procedimiento, sanciones, infracciones y definiciones en el ámbito de la salud pública. Por otro lado, el COA, dentro de su Título I del Libro III, dispone las garantías y el procedimiento general para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de toda la administración pública y en la primera disposición derogatoria donde se derogan las disposiciones correspondientes al procedimiento administrado y la prescripción de las sanciones que se han venido empleando, lo que genera un conflicto legal, de competencia y aplicación entre estas dos normas.

Mediante un estudio comparativo de estos dos marcos normativos, se buscará identificar las similitudes y diferencias significativas, particularmente en lo que respecta a las garantías procesales otorgadas al administrado y los tipos de sanciones aplicables en cada caso. Este análisis permitirá una comprensión más profunda y una apreciación crítica de los aspectos centrales del derecho administrativo sancionador en el país. Por tanto, es imperativo llevar a cabo un estudio y análisis de las disposiciones y principios que rigen el procedimiento sancionador tanto en la normativa específica de la LOS como en el COA, con el fin de identificar similitudes, diferencias y posibles conflictos interpretativos. Este estudio comparativo contribuirá a esclarecer aspectos cruciales para garantizar la legalidad, proporcionalidad y efectividad de las sanciones administrativas en el ámbito sanitario ecuatoriano.

Es relevante mencionar que la LOS, en su estructura, ha establecido mecanismos y procedimientos detallados para abordar las infracciones en el ámbito de la salud pública, especificando las sanciones correspondientes a cada tipo de infracción. Este nivel de detalle proporciona un marco normativo concreto que permite a los organismos de control sanitario, como la ARCSA, actuar con base en criterios claros y bien definidos. En contraste, el COA ofrece un marco más general que se destina a toda la administración pública, asegurando un procedimiento unificado que garantice los derechos y garantías del administrado en el

proceso sancionador. La coexistencia de estos tales textos legales requiere un análisis cuidadoso para evitar duplicidades o contradicciones que puedan surgir en la práctica de las sanciones.

Además, es importante considerar el rol que juega la Procuraduría General del Estado en la interpretación y aplicación de dichas normas. Los pronunciamientos de este órgano son esenciales para la correcta implementación de las sanciones y la resolución de posibles conflictos de competencia entre las diversas entidades del Estado. El estudio de estos pronunciamientos permitirá comprender mejor cómo se han resuelto las ambigüedades y los conflictos legales en el pasado, y cómo podrían abordarse en el futuro.

En suma, la investigación no solo se enfocará en la identificación de las similitudes y diferencias entre la LOS y el COA, sino que también explorará las implicaciones prácticas de estas normativas en la administración pública ecuatoriana. Al comprender mejor las interacciones y posibles conflictos entre estas normativas, se podrán proponer soluciones que garanticen una aplicación coherente y efectiva del derecho administrativo sancionador, contribuyendo así al fortalecimiento del estado de derecho y a la protección de los derechos de los administrados. Es importante asegurar que las sanciones impuestas sean justas, proporcionales y respetuosas de los derechos fundamentales, fortaleciendo la confianza en la administración pública y en el sistema legal del país.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes

La emisión del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (ERJAFE, 2018) que promulgó el presidente Durán Ballén, sustituyendo la Ley de Régimen Administrativo incorpora un segundo libro dedicado al procedimiento administrativo, experimentando ajustes y reformas continuas a lo largo de los años, adaptándose a las necesidades administrativas de distintos gobiernos (Rivera, 2020).

Entre los años 1992-1993, se llevaron a cabo reformas constitucionales que incluyeron la clasificación del ERJAFE. Durante este proceso, dicho Estatuto fue inicialmente considerado como una "ley delegada". Sin embargo, bajo las Constituciones de 1998 y 2008, fue redefinido como un "reglamento autónomo" (Silva Banderas, 2018). Este aborda aspectos fundamentales como la organización de la función ejecutiva, los procesos organizativos, el régimen jurídico, el procedimiento administrativo, la potestad sancionadora y la responsabilidad de las administraciones públicas (Rivera, 2020). Cabe destacar que, al tratarse como un reglamento autónomo, el régimen jurídico de la administración pública, bajo la responsabilidad y titularidad del presidente de la República, queda sujeto exclusivamente a la voluntad del titular de tal función.

En cuanto al procedimiento administrativo sancionador, actualmente, es fundamental examinarlo desde una perspectiva jurídica, conforme a lo establecido por el COA. Además, se lleva a cabo un análisis comparativo con la LOS, la norma que la ARCSA aplica en Ecuador.

Antes del análisis comparativo, se procede a una definición exhaustiva del procedimiento sancionador, donde se detallan las pautas para identificar acciones

antijurídicas. Mientras, la potestad sancionadora se activa exclusivamente cuando sea necesario, evitando así arbitrariedades en su aplicación.

A lo largo del tiempo, el procedimiento administrativo sancionador ha experimentado evoluciones significativas en el ámbito administrativo. Sin embargo, surge una problemática relevante relacionada con la coexistencia de procedimientos sancionadores en la ARCSA, dado que la LOS establece su propio procedimiento en el artículo 225, excluyendo el procedimiento del COA. A través de un pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado del 3 de enero de 2019, se indicó que la Agencia debe regirse por la LOS y, en lo no contemplado por esta, por el Código Orgánico Integral Penal, Código Orgánico General de Procesos y Código Civil (Procuraduría General del Estado, 2019). No obstante, dada la naturaleza administrativa del Procedimiento Sancionador a cargo de esta Agencia, las disposiciones del COA son aplicables también de manera supletoria.

La investigación se enfoca en determinar la mejor opción entre los procedimientos sancionadores, considerando tanto el COA como la LOS. Se busca un procedimiento que garantice y cumpla con los derechos fundamentales del administrado, así como con lo establecido en el debido proceso.

1.2. Planteamiento del Problema

A lo largo del tiempo los derechos han ido evolucionando conforme a la evolución social del ser humano, es decir, en el caso concreto del derecho administrativo sancionador se puede destacar su trayectoria al terminar convirtiéndose en un sistema normativo emancipado, independiente, un claro ejemplo de extracto constitucional y como vale mencionar, el Derecho español, ha sido influenciado por corrientes Europeas, pero la conclusión como tal fue con respecto a la naturaleza jurídica de este procedimiento sancionador, es decir, lo judicial se desprendió de lo administrativo, en virtud de que al hablar de un procedimiento administrativo sancionador se hablaría del ejercicio efectuado

por la administración del Estado y al ser sancionador es el poder punitivo que tiene el mismo, pero todo conforme a como lo estipulado por la Ley (García de Enterría & Fernández Rodríguez, 2022).

La necesidad de realizar una comparación entre la normativa especial del ARCSA con el COA, se encuentra en que al regular un mismo procedimiento, como el caso del procedimiento administrativo sancionador, existen varias irregularidades o ha sido determinado de la misma manera sin que exista una arbitrariedad por parte de la Administración, encontrando mecanismos de mejor control para hacer efectivo los derechos y se respete lo dictaminado en la carta fundamental y, específicamente en el Derecho Administrativo, pues, en la última década se ha recaído en irregularidades y se ha excedido el poder punitivo, generando pérdidas al Estado, no cabe duda que, el derecho comparado es una herramienta precisa para darse cuenta el estado en el que se encuentra efectivizada la legislación nacional con respecto a los derechos constitucionales.

Actualmente, la ARCSA enfrenta conflictos en la normativa aplicada para la ejecución de procedimientos administrativos sancionadores dentro de la Institución, en comparación con lo dispuesto dentro del COA, esto provoca que la entidad controladora, vulnere principios administrativos y constitucionales hacia sus administrados, concluyendo en nulidad de sus actos administrativos, lo cual genera un gasto económico inútil para el Estado, e inclusive un gasto procesal, casos en que los administrados activan la vía Contencioso Administrativa (Rivera, 2020).

En el estudio de la normativa especial, es decir, de la Ley que rige el procedimiento sancionador por parte de la ARCSA, se debe tener en consideración varios factores importantes, garantizar los derechos de los administrados debe ser efectuada por el Estado, tal como es en un Estado Constitucional, conllevando a normas jurídicas que reconozca la plenitud de dichos derechos, tomando en cuenta siempre que todas las competencias dentro

del procedimiento del que se viene mencionando, se debe analizar la idea de que se disponga la separación de funciones, correspondientes a servidores públicos distintos, debido a que son los encargados de realizar las actuaciones correspondientes, disgregados en: efectuar acciones para la examinación de hechos, recabar datos e información relevante con el fin de precisar la responsabilidad y la pertinente sanción al administrado conforme a la acción y; con analizar y revisar los hechos, se resuelve el cometimiento de la infracción para así aplicar una sanción al caso concreto.

Con respecto al procedimiento administrativo sancionador debe estar acorde a lo anteriormente enunciado. La normativa especial contempla mecanismos y herramientas para el proceso sancionatorio de acuerdo con la materia administrativa, porque, así como se desprende del pronunciamiento de la Procuraduría, en este se ubica dentro de las normativas especiales, con lo anteriormente expuesto, se habla de las Disposiciones derogatorias de la primera atinente al procedimiento administrativo propiamente tal y al sancionador, así como a los recursos en esta materia, caducidad de este y prescripción de las sanciones y; novena concerniente a todas las disposiciones que sean contrarias al COA y lo que aplica de la ley posterior; sin embargo, el criterio de la Procuraduría es erróneo porque lo que menos genera es la especialidad (Parra Laborda, 2019).

Ahora bien, esta investigación es con el fin de investigar y comparar la normativa especial del ARCSA, es por eso que consonante a la disposición Ibidem, se elevó a consulta la aplicación del “Procedimiento Sancionatorio” dejando de lado lo estipulado en el COA, de acuerdo a tal proceso, lo que genera varias interrogantes y problemáticas acorde a la fundamentación jurídica y doctrinaria aplicada en el mismo respecto del ARCSA comparado al del COA, así como su situación actual y las consideraciones necesarias.

En este sentido, la investigación propone como problema científico: ¿Cómo disminuir la vulneración de principios administrativos y constitucionales hacia los

administrados, en los casos de conflicto entre normas en la ejecución de procedimientos administrativos sancionadores dentro de la ARCSA?

1.3. Justificación

El presente proyecto se encuentra está dirigido hacia la comparación de la normativa especial establecida en el COA que tras su análisis es posible identificar ciertos actos arbitrarios o peor aún, vulneraciones de derechos. En tal sentido, si el procedimiento disciplinario se lleva a cabo rigurosamente con el cumplimiento de los principios propios del derecho administrativo, debería razonarse en que el órgano encargado de la instrucción es absoluto conforme a la competencia que tiene cada ente regulador, por lo que es importante detallar derechos constitucionales y el debido proceso en la norma especial.

Por ende, se encuentra enfocado en el Procedimiento Administrativo Sancionador ejecutado por los servidores públicos del ARCSA, siendo un acto administrativo sancionatorio de la Administración que regula las conductas sociales de los ciudadanos y el correcto cumplimiento de las normas competentes.

Es de saber general por los juristas, para que una norma tenga una aplicación efectiva debe ser clara, precisa y cumplidora de los principios de legalidad y la respectiva motivación en las resoluciones que dictaminen una sanción, de ser el caso. Luego, como fundamentos constitucionales y de operatividad inmediata, si no se cumple con los principios, derechos y garantías se traduce como un acto nulo dentro del procedimiento administrativo. Entonces, las obligaciones, responsabilidades y conductas que derivan o no, en una infracción y, en consecuencia, en una sanción o no, contribuirá y hará efectivo el deber del Estado a garantizar los derechos de los administrados.

Habida cuenta que el propósito de esta investigación se traduce en comparar la normativa y doctrina relacionada al Procedimiento Administrativo Sancionador tomando en consideración su regulación por ante la ARCSA, para determinar las contradicciones que

contamina el accionar de la administración. Es necesario entender que, existe un orden en el sistema normativo que regula la ejecución de dicho procedimiento realizado por la administración, que obligatoriamente debe respetarse para dirigir una disciplina correcta a través de las sanciones, reflejando criterios de lo que debe ser aplicado, haciendo notar en qué momento se lesiona el acto emanado por la Administración, provocando su nulidad y afectando de manera directa o indirecta, el ejercicio de la facultad sancionadora.

Por tal razón, se considera necesario diagnosticar la correcta normativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con la finalidad de desarrollar recomendaciones que para una ejecución adecuada del procedimiento en respeto del derecho de los administrados.

Los objetivos propuestos se alcanzan mediante un estudio comparativo entre la norma aplicada por la ARCSA actúa como el brazo ejecutor de la LOS, para asegurar que las políticas y normativas de salud pública se implementen de forma efectiva, mientras que el COA proporciona el marco administrativo general para su funcionamiento y, dentro de los procedimientos administrativos sancionadores ha de aplicarse lo establecido en el COA, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República de Ecuador (CRE) (Asamblea Nacional, 2019), no dejando pasar que el derecho administrativo sancionador está garantizado por esa norma suprema, para resaltar la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración.

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo General

Evaluar el efecto del conflicto entre la normativa ejecutada en los procedimientos sancionadores dentro de la ARCSA, en comparación con lo determinado dentro del COA, en respeto a los principios del derecho administrativo y constitucional hacia los administrados.

1.4.2. Objetivos Específicos

1.4.2.1. Analizar teóricamente mediante doctrina y legislación, la normativa competente para la ARCSA, dentro de la ejecución de procedimientos administrativos sancionadores en contra de los administrados.

1.4.2.2. Identificar los factores que inciden en la vulneración de principios tanto del derecho administrativo como constitucional hacia los administrados, en los procedimientos administrativos sancionadores emitidos dentro de la Coordinación Zonal 3 del ARCSA.

1.4.2.3. Determinar mediante el uso de derecho comparado, la correcta aplicación de normativa en los procedimientos administrativos sancionadores ejecutados por la ARCSA, con respeto a los principios del derecho administrativo y constitucional hacia los administrados.

1.5. Fundamentación Científica

1.5.1. Estado del Arte

En el año (2019), José Francisco Parra Laborda, realizó una investigación titulada “La aplicación del COA a los procedimientos sancionatorios del Consejo de la Judicatura”. Se concibió que el alcance de aplicación del COA es bastante amplio porque abarca las cinco funciones del Estado, además que se encuentra circunscrito dentro de lo que es el derecho del administrado en el sentido de llevar a cabo el respectivo procedimiento previo a la imposición de una sanción; es decir, dentro del principio de legalidad y derecho a la defensa, entre otros, lo cual significa que se enmarca dentro de los fundamentos y garantías constitucionales.

En el año (2018), Juan Andrés Silva Banderas, realiza una investigación titulada “El procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en el Sistema Ecuatoriano de la Calidad”. Se concluyó que ciertamente, dentro del estado de derecho, el correspondiente al administrativo estipulando su poder de imperio frente a aquellos administrados que no

cumplan con el ordenamiento jurídico en esta materia, sin dejar apartado lo que son los derechos del hombre, así como de otros estamentos y contenidos en acuerdos internacionales, de lo que vale destacar que Ecuador es un Estado respetuoso de todo esto y para la ejecución o imposición sancionatoria se rige dentro de los parámetros legalmente estipulados para luego, sancionar, es decir, no comporta actos arbitrarios sino legalmente permitidos para ejecutar una conducta o acto ilegal por parte del administrado.

En el año (2014), Soraya Viviana Beltrán Fuentes, realiza una investigación titulada “Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora y el principio de proporcionalidad en la Función Judicial”. La misma determinó que, la Administración Pública ejercita el *ius puniendi*, a efectos de hacer cumplir al administrado lo establecido en el Código que se concreta con la función del servidor al momento de imponer la sanción que corresponda a aquel sin dejar a un lado las garantías que en caso de infracciones por parte del funcionario puede también ser susceptible de sanciones disciplinarias por la responsabilidad que tienen frente al respeto del debido proceso.

1.6. Aspectos Teóricos

1.6.1. Unidad I.

Generalidades del Procedimiento Administrativo Sancionador.

Respecto del procedimiento sancionador en Ecuador, es importante destacar que se encuentra establecido dentro de lo estipulado en el COA, categorizándose como único y principal.

1.6.1.1. Título I. Definiciones

Para establecer una definición más acertada con respecto al procedimiento administrativo sancionador, siendo su principal característica la formalidad, el Estado ejerce la Potestad Sancionatoria y la misma que determina si es efectivo o no la aplicación de este precepto legal a una persona, esta aplicación debe regularse conforme a los principios y

garantías que rige la CRE y lo estipulado en el COA, así como tal es el caso la normativa especial que rige al ARCSA, todo con el fin de que se garantice la seguridad al administrativo y a quien lleve a cabo el debido proceso, la cual actúa como una garantía para la defensa.

Como lo enmarca la doctrina, el procedimiento administrativo sancionador constituye a ser especial porque mediante la administración pública se ejercita el *ius puniendi*, dentro de la unidad de la potestad sancionadora, así como se ha determinado en función de la doctrina jurisprudencial en materia administrativa y penal en las que se enfatiza encontrar el injusto de acuerdo a cada materia por lo cual es posible que se consigan diferencias a nivel ontológico tal como se expresó en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de fecha 21 de febrero de 1984, en el caso Oztürk, en donde se indicaría que el Convenio de Roma no es un impedimento para que los Estados Miembros dispongan de diferentes clases de infracciones en su derecho interno¹.

Anteriormente se trajo a colación la potestad sancionadora, denotando que es un tema que se encuentra vinculado con el procedimiento administrativo sancionador, en tanto que, la consecuencia es que el ciudadano se ve sancionado, a partir de las garantías propias del procedimiento siendo cumplidas con exactitud, se lo ha señalado así: “esta potestad sancionadora de la Administración no es una potestad administrativa más, sino es una potestad punitiva del Estado como tal (García de Enterría & Fernández Rodríguez, 2022).

1.6.1.2. Título II. Objetivo del Procedimiento Administrativo Sancionador.

El primer punto a tratar es conforme al Derecho Administrativo Sancionador como tal, siendo el objetivo principal se fundamenta tras la verificación del cometimiento de una conducta prohibida donde se establece que debe estar estipulada en la normativa legal como infracción administrativa.

¹ Sentencia Nro. 68/1985, Tribunal Constitucional Español, de 27 de mayo de 2023, Boletín Oficial del Estado .

Los procedimientos sancionadores son a través de los cuales se ejercita la potestad sancionadora por la Administración, donde para establecer el objetivo de este procedimiento, hay que esclarecer lo que conlleva la potestad sancionadora. Al respecto, García de Enterría & Fernández Rodríguez (2022) se ha pronunciado refiriendo que la potestad es *per se* del Estado, dirigida tanto hacia el derecho penal como el administrativo en virtud de poder sancionar la conducta o el ilícito administrativo del que se trate.

Se puede destacar que, tal procedimiento se ejecuta partiendo del debido proceso por medio del que se protegen los derechos, es decir, un medio por donde el ciudadano pueda hacer que se les respete, al mismo tiempo que es sancionado y en procura de su acceso libre, sin trabas, y en el caso de que resulte demostrada su responsabilidad y se le sancione, esta sea aplicada conforme al principio de proporcionalidad y de lo que se haya probado (Lagla, 2021).

Por lo antes expuesto, en la actualidad ha evolucionado la definición de la potestad sancionadora, determinando que es el poder que tiene el Estado al momento de sancionar los actos cometidos por las personas que estén o no arraigadas a la administración, aclarando que dichos actos están fuera del ámbito penal conforme a lo establecido en la normativa, es decir, la sanción no llegaría a ser una privación de libertad, sino la privación de bienes, derechos o imposición de un deber (Narvárez Álvarez, 2019).

1.6.1.3. Título III. El Procedimiento Administrativo Sancionador regulado por principios y reglas derivadas de la Constitución del Ecuador.

Como principal punto, es necesario partir de la idea de que el Estado es quien garantiza los derechos de los ciudadanos y todas sus actuaciones deben regirse a los principios básicos establecidos en la Constitución así como en las normativas especiales que regulan los órganos administrativos, por lo que es necesario traer a colación el COA y lo dictaminado en su artículo 248, en su primer inciso corresponde a la separación de funciones,

es decir, entre la función instructora y la sancionadora, punto en donde se considera llegan las atribuciones del instructor y sancionador, abordando el principio de especialidad sobre la competencia de los órganos administrativos en virtud de establecerse cada una de sus competencias o funciones (Cornejo Aguiar, 2018).

En este sentido, hay que analizar varios puntos que provienen desde el momento de la separación de funciones, detallando que por ejemplo, conforme al derecho penal, la fiscalía se hace cargo de las investigaciones correspondientes y, el juez, de resolver conforme a esas investigaciones, aclarando que el principio acusatorio predomina en este procedimiento, sin ello se resolvería de una manera diferente, resaltando que esta separación de poderes es orgánica (Dromi, 2004).

En el segundo inciso del mencionado precepto, se especifica que ninguna persona podrá ser sancionada sin que sea sometida al procedimiento reglado anterior, aquí es donde se aplican varios principios, ya sea, de inocencia, del debido proceso que, al ser el derecho administrativo sancionador derivado del derecho penal, se rigen a partir de principios y preceptos propios, de cierta manera como lo refería Escola (1984), con la similitud de que se determina la verdad conforme a las pruebas obtenidas y hechos investigados para que así conforme a lo tipificado se establezca la responsabilidad de la infracción (p.121).

Llega a ser una proclamación clara del artículo 76 de la Constitución, es decir, del derecho al debido proceso, conforme a esto, se busca garantizar el derecho a la defensa, la inmediación procesal partiendo desde la perspectiva de ambas partes, de todos los sujetos procesales con carácter transparente, tal como lo establece Gordillo (1998) definiendo al derecho administrativo como aquel que estudia reglas y principios en función de que los interesados precisen su intervención para impugnar un acto administrativo determinado.

El tercer inciso es claro, por regla general todos los actos deben ser debidamente notificados a las partes, al ser sometido a una sanción, debe ser notificado desde el primer

momento en que sea posible una imputación o ante la interposición de una sanción en contra del administrado, para que pueda defenderse en el momento procesal oportuno y contando con los medios idóneos e igualdad de condiciones para efectivizar sus derechos y esclarecer los hechos, lo que conjuntamente con el inciso cuarto, deberá mantener un estatus jurídico de inocencia desde el inicio de dicho procedimiento y esto solo podrá cambiar cuando exista una resolución firme de que es responsable de la infracción.

Partiendo del principio de inocencia en el ámbito administrativo, de conformidad con la normativa, hasta que no se encuentre una resolución firme sancionando y determinando responsabilidad del ciudadano, es decir, realizar una actividad previa y necesaria para que se comprueben los hechos alegados por parte de la administración y, tomando en cuenta lo establecido en la Constitución, como lo recalca Cornejo Aguiar (2018) la presunción de que alguien es inocente tiene que partir de los hechos que son comprobados, uno es el causal y, el otro, es la consecuencia de aquel en medio o dentro del proceso que los verifica (p.254).

1.6.1.4. Título IV. Procedimiento Administrativo Sancionador según el COA.

Este articulado para mejor entendimiento es necesario irle determinando en varias partes, conforme a como está estipulado en el COA, en síntesis, establece desde su artículo 250 el inicio del procedimiento sancionador, hasta su resolución expuesta en el artículo 260.

Ahora bien, desde el inicio de este procedimiento, es necesario hacer énfasis ¿Cómo inicia?, si bien es cierto, es en la primera etapa de este procedimiento en el que la administración activa su potestad sancionadora, respecto del COA, la primera función obedece a ser aplicable de oficio, esto es, el órgano administrativo puede iniciar el procedimiento por su propia cuenta al tener conocimiento directo o indirecto de la acción a sancionar de acuerdo del órgano que sea la competencia para realizar las acciones, si no lo es, se dictamina la aceptación u oposición de acuerdo a la materia.

El COA determina el orden superior, esto quiere decir que debe ser emitida por el jerárquico superior, si el administrado desea puede oponerse al procedimiento, pero si existe responsabilidad del acto a sancionar, recaerá en el superior para terminar en la petición razonada por otros órganos pero si no tienen la competencia para iniciar el procedimiento y se cuenta con la noticia de la acción que necesita tener para una sanción correspondiente o es necesario establecer la responsabilidad de la misma, mediante una petición razonada de otros órganos o conforme a una denuncia.

Ese acto que pone en conocimiento la noticia al órgano competente para iniciar el procedimiento, contiene como cualquiera otro: la identidad de la persona a quien denuncia, relato de los hechos que generan la infracción y la fecha en que se realizó, pero hay que tener muy en cuenta que la denuncia no va de la mano con el inicio del procedimiento sancionador, tal como lo hace saber Cornejo Aguiar (2018) quien indica que debe estar a la espera de una resolución que sí constituye el inicio del procedimiento sancionador².

Por lo antes expuesto, es necesario aclarar que, el inicio de esta etapa de instrucción es con el fin de hacer el análisis de toda evidencia que haya sido identificada para relacionarla con los hechos correspondientes al acto que establece una responsabilidad para sancionar y con ello, el inicio del proceso se da mediante un acto administrativo a cargo del funcionario instructor.

En todos los trámites, acciones y diligencias legales, siempre se debe llevar un debido proceso, por lo cual no queda excluida la figura de notificación dentro de este procedimiento sancionador, porque es trascendente debido a que su falta podría conducir hacia la nulidad de la resolución; doctrinariamente, como señala Casagne (2010) la notificación establece “un efectivo y cierto conocimiento del acto por parte del particular” (p.214).

² Puede verse en su texto en las p. 258-260.

La notificación pone en conocimiento a los interesados de los actos que lleva a cabo la administración, en parte, determina respeto de sus derechos o intereses, si no se da de oficio desde el inicio es total el desconocimiento del procesado, es decir, no tiene idea alguna de la existencia de un procedimiento, también resalta importancia con respecto a que para la eficacia de un acto es imperativo que debe ser notificado, porque si no se realiza de esa forma, aunque sea un acto totalmente eficaz, no es válido en el entendido de que se pueda lograr sancionar al infractor por su responsabilidad.

Cabe resaltar las actuaciones de instrucción, conforme a lo establecido en el artículo 255 del COA, lo que establece detalladamente es que su finalidad es tomar decisiones para la obtención de pruebas o poder asegurar de alguna manera las pruebas conforme a los hechos alegados, por tanto, en la fase de instrucción se debe dar cumplimiento del derecho a la defensa y el principio de igualdad de armas, pues conforme a esto, se trata de que todo interesado debe ser escuchado y se realicen todas las actuaciones correspondientes.

Hay que hacer un énfasis en la prueba, pues al ser fundamento para estimar la efectivización de la defensa del procesado o de la actividad de instrucción para asegurar hechos, es necesario atender la adquisición de las mismas, informando a las partes en el plazo contemplado en la normativa, el cual solo hace alusión que será para interponer los recursos administrativos que inicia en la fecha a partir de que se haga la notificación del acto administrativo, estipulándose de tres días siguientes a esta de conformidad con el artículo 133 del COA en relación de correcciones, aclaraciones, rectificaciones, y subsanaciones, pues, así se determina la valoración de la prueba conforme al criterio, de igual modo, al tener conocimiento de estas pruebas, el COA brinda una posibilidad para reconocer la responsabilidad y corregir la conducta, lo que conduciría al archivo o sobreseimiento del determinado procedimiento. Con respecto a la prueba, no está por demás decir que, no se

establecen reglas claras, solo que siempre deben estar mediado anteriormente la comunicación a los interesados.

El dictamen es generado partiendo de haber encontrado los elementos de convicción suficientes, es decir, las pruebas y los hechos que constituyan la infracción a la que está siendo procesado, sin que falte la identificación del inculpado; la normativa establece elementos para que se determine si existe ese tipo y si conforme a los hechos fue realizada, es decir, los elementos fácticos y la normativa con la que de paso a la instrucción, donde está escrito ese tipo de infracción, es decir, la tipificación del acto o conducta sancionable y cuál es la sanción al resultar responsable de la actuación y si es necesario decretar medidas cautelares.

La resolución de acuerdo con Gordillo (1998) se entiende como el acto administrativo que resuelve la cuestión o conflicto en dentro de un procedimiento, es decir dictamen o sentencia administrativa. Dicha resolución está comprendida dentro y desde la CRE, conforme a lo que reza el artículo 76, numeral 7, literal L, indicando que:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (Corte Constitucional del Ecuador , 2023).

Es decir, la resolución dependerá de la motivación que haya realizado la administración pública para que tome validez y si es válido, se lleve a su cumplimiento, conforme a lo descrito, es necesario la enunciación de normas dependiendo de los elementos y hechos que han sido resueltos, lo que se detalla aquí es que, si no existe tales fundamentos, se traducirá en una actuación arbitraria.

Tabla 1

Aspectos teóricos

ASPECTOS TEÓRICOS		
	DIFERENCIAS	SIMILITUDES
Código Orgánico Administrativo (COA)	<ul style="list-style-type: none"> -Establece las normas generales para el funcionamiento de la administración pública en Ecuador, incluyendo principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad. -Proporciona el marco para esta coordinación, asegurando que las acciones de las entidades públicas sean coherentes y alineadas con los objetivos nacionales. -El COA establece las bases y principios generales para la administración pública en Ecuador, incluyendo la gestión de servicios públicos y la relación entre los ciudadanos y el Estado. -Proporciona un marco general que se aplica a todas las entidades públicas, incluyendo las del sector salud. -Define los procedimientos administrativos generales que deben seguir todas las entidades públicas, incluyendo aquellas reguladas por la LOSP. Esto incluye la tramitación de permisos, licencias y otros procedimientos administrativos necesarios para la prestación de servicios de salud. -Busca asegurar una administración pública eficiente, transparente y responsable en todos los sectores. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ambos cuerpos legales promueven principios de buen gobierno y administración pública. El COA enfatiza la necesidad de una administración eficiente y transparente, mientras que la LOS se enfoca en garantizar el derecho a la salud y la prestación de servicios sanitarios de calidad. -El COA establece los derechos de los ciudadanos a una buena administración pública, lo cual incluye el acceso a servicios de salud eficientes y de calidad, como se detalla en la LOS.
Ley Orgánica de Salud Pública (LOS)	<ul style="list-style-type: none"> -Regula específicamente el sistema de salud pública, estableciendo las competencias y responsabilidades de las autoridades sanitarias. -Requiere la coordinación entre diferentes entidades del sector público para la implementación de políticas de salud. -La LOS regula específicamente el sector de la salud pública, estableciendo normas y procedimientos para garantizar el derecho a la salud. -Tiene como objetivo principal garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos, estableciendo mecanismos para la protección y promoción de la salud pública. 	<p>Los procedimientos administrativos establecidos en el COA son aplicables a las entidades de salud pública reguladas por la gestión de recursos, la tramitación de permisos y licencias, y la resolución de conflictos administrativos.</p> <p>Principios de Administración: Ambos cuerpos legales comparten principios fundamentales como la eficiencia, transparencia y responsabilidad en la gestión pública</p>
Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA)	<ul style="list-style-type: none"> -Es la entidad técnica y administrativa encargada de regular, controlar y vigilar productos y servicios de uso y consumo humano, garantizando su calidad y seguridad. -Aunque la ARCSA se rige por el COA en términos de procedimientos administrativos, su función principal está alineada con la LOS. -La ARCSA opera bajo el marco de la LOS, implementando y supervisando las normativas de salud pública. -Es responsable de la regulación, control técnico y vigilancia sanitaria de productos y servicios de uso y consumo humano. -Todas las acciones y decisiones de ARCSA deben alinearse con los procedimientos administrativos establecidos en el COA. -Opera bajo la LOS, regula y controla, emite permisos y certificaciones, vigila, supervisa, inspecciona el cumplimiento de las normas de carácter sanitario. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tanto el COA como la LOS garantizan derechos a los ciudadanos. El COA asegura el derecho a una buena administración pública, mientras que la LOS garantiza el derecho a la salud y establece mecanismos para su protección y promoción. -La ARCSA supervisa e inspecciona el cumplimiento de la normativa sanitaria a fin de llevar a cabo el procedimiento sancionatorio en caso de la ocurrencia de infracciones.

Fuente: Elaboración propia basada en el COA, la LOS y la ARCSA, diseñado a través de la aplicación de Canva Social.

1.6.2. Unidad II.

Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia

1.6.2.1. Título I. ¿Qué es el ARCSA?

El art. 32 de la CRE establece la salud como un derecho ante el cual el Estado es garante y, consecuentemente está relacionado a otra serie de derechos³ que; conjuntamente y en cumplimiento con la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe satisfacerlos por medio de providencias (en el derecho interno), así como a través de la cooperación internacional, esto es económica y técnicamente, para lograr gradualmente, la efectividad de las normas, tanto económicas como sociales⁴. El Ecuador al haber ratificado dicha Convención tiene la obligación de hacer justiciables los derechos que en ella se encuentra, es decir, garantizar los derechos, entre ellos, la salud.

Con base en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde el caso Lagos del Campo vs Perú⁵, se estableció que, como órgano autorizado para interpretar la Convención, los derechos económicos, sociales y culturales, recogidos en el Art. 26 son justiciables directamente ante los Estados, es decir, se puede exigir al Estado directamente que garantice el derecho a la salud.

Con estos antecedentes, se crea la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia (ARCSA), mediante decreto ejecutivo 1290. La entidad fue creada con la obligación de ser el organismo técnico encargado de la regulación, control técnico y vigilancia sanitaria de los medicamentos, productos y entre otra serie de alimentos procesados⁶, además de garantizar el derecho a la salud de los consumidores de dichos productos.

³ Constitución de la República del Ecuador. Registro oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

⁴ Art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵ Caso Lagos del Campo vs Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

⁶ Decreto ejecutivo 1290. Registro Oficial Suplemento 788 de 13 de septiembre de 2012.

Además, la estructura orgánico-funcional de la ARCSA se encuentra dividida en un directorio que es integrado por un “delegado del Ministerio de salud pública, del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Industrias”. Igualmente, este directorio será presidido por el delegado del Ministerio de Salud Pública⁷. El mismo, tiene las atribuciones como las que se mencionan a continuación: “1. Cumplir la Constitución; 2. Evaluar la gestión del director ejecutivo (...) 4. Emitir directrices generales sobre la base de las cuales se desarrollarán las normas técnicas, estándares y protocolos”⁸.

Finalmente, el director ejecutivo de la ARCSA es la máxima autoridad de la institución y tendrá a su cargo lo siguiente:

1. Representación legal, judicial y extrajudicial de la Agencia.
2. Dirigir y coordinar el funcionamiento de la agencia, de acuerdo con los lineamientos estratégicos y directrices que emita el Directorio (...).
7. Asegurar que se cumplan las disposiciones del Directorio, en el ámbito de su competencia⁹.

Finalmente, la ARCSA es establecida como una persona jurídica de derecho público, con independencia administrativa, económica y financiera, adscrita al Ministerio de Salud Pública¹⁰.

1.6.2.2. Título II. Competencia, facultades, atribuciones y rol del ARCSA.

Con base en el mencionado decreto, dentro del ámbito de sus atribuciones se establecen las siguientes:

1. Controlar la aplicación y observancia de los lineamientos que expida respecto de los productos señalados (...)
4. Otorgar, suspender, cancelar o reinscribir los

⁷ Art. 11 Decreto Ejecutivo 1290. Registro Oficial Suplemento 788 de 13 de septiembre de 2012.

⁸ Art. 12 Decreto Ejecutivo 1290. Registro Oficial Suplemento 788 de 13 de septiembre de 2012.

⁹ Art. 14 Decreto Ejecutivo 1290. Registro Oficial Suplemento 788 de 13 de septiembre de 2012.

¹⁰ Art. 1 Decreto Ejecutivo 1290. Registro Oficial Suplemento 788 de 13 de septiembre de 2012.

certificados de Registro Sanitario (...) 18. Ejercer la jurisdicción coactiva en los casos de su competencia y por delegación del Ministerio de Salud Pública¹¹.

Además, dentro de su misión se encuentra “garantizar la salud de la población mediante la regulación y el control de la calidad, seguridad, eficacia e inocuidad de los productos de uso y consumo humano”¹².

Aunado a ello, la entidad controla las condiciones sanitarias dentro de mercados municipales, farmacias privadas, centros médicos, odontológicos, entre otra serie de cuestiones íntimamente relacionadas. Por lo tanto, al ser una entidad de derecho público es indispensable que, para el ejercicio de sus competencias, pueda expedir normas, actos administrativos y actuaciones ejecutorias del acto.

En relación con la normativa, la ARCSA tiene la obligación de expedir, dentro del ámbito de sus facultades y las áreas que regula, las normas jurídicas adecuadas para el adecuado funcionamiento de la estructura, por ejemplo, resoluciones y reglamentos. Sin embargo, también tiene iniciativa en proyectos de ley exclusivamente en los ámbitos de competencia ya mencionados.

Ahora, como toda entidad pública que forma parte de la administración pública central, es decir, al ser una entidad adscrita al Ministerio de Salud Pública es una institución que forma parte de las entidades del sector público conforme al art. 225 de la CRE. De acuerdo a esto, las entidades del sector público tienen la potestad de emitir actos administrativos, es decir, “la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativo que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento de forma directa”¹³.

¹¹ Art. 12 Decreto Ejecutivo 1290. Registro Oficial Suplemento 788 de 13 de septiembre de 2012.

¹² Misión del ARCSA, disponible en: <https://www.salud.gob.ec/agencia-nacional-de-regulacion-control-y-vigilancia-sanitaria-arcsa/#:~:text=Garantizar%20la%20salud%20de%20la,en%20su%20ámbito%20de%20acción>.

¹³ Art. 98 Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017.

Estos actos que expide la administración cambian el estatus jurídico del administrado. Por lo tanto, la ARCSA tiene la posibilidad de negar, clausurar o cancelar los permisos concedidos con relación al ámbito de la regulación de la salud.

En relación con el anterior punto, la ARCSA tiene la facultad de ejercer las facultades recogidas en el Art. 237 del COA en caso de incumplimiento por parte del administrado del acto administrado, entre ellas se encuentran: la ejecución sobre el patrimonio, ejecución sustitutoria, multa compulsoria y coacción sobre las personas¹⁴.

1.6.2.3. Título III. Normativa reguladora del ARCSA.

De conformidad con el art. 425 de la CRE, se debe aplicar en primer lugar el orden jerárquico de aplicación de las normas; es decir, la CRE seguida de los tratados internacionales, las leyes, los decretos, entre otros.

En relación con las leyes orgánicas, la ARCSA debe atender al principio de legalidad establecido en la Constitución donde establece que toda autoridad pública debe actuar con base a lo prescrito en ella y las leyes. En este caso, la ARCSA tiene la obligación de ceñirse al COA, como normativa regulatoria general de las administraciones públicas. Además, al ser una entidad adscrita al Ministerio de Salud Pública y cuya misión fundamental es velar por el derecho a la salud de las personas debe acatar igualmente, las normas de la LOS.

Sumado a ello, debe seguir las competencias y atribuciones establecidas en su norma creadora, en este caso, el Decreto Ejecutivo 1290 de 13 de septiembre de 2013, en concordancia con la normativa que la entidad vaya generando, es decir, reglamentos y resoluciones, actuando siempre en concordancia de los principios constitucionales y bajo el principio de debido proceso.

¹⁴ Art. 237 del Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017.

1.6.2.4. Título IV. Procedimiento sancionador del ARCSA.

En el año 2017 fue publicado el COA como normativa que pretendía unificar el procedimiento administrativo sancionador en un solo cuerpo legal, a diferencia de lo que ocurría antes debido a que las normas de procedimiento sancionador se encontraban regadas a lo largo de varios cuerpos normativos, en consecuencia, no se tenía certeza plena del procedimiento que se debía aplicar.

En el Art. 42 del COA se establece el ámbito material de aplicación del cuerpo legal rezando que “los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora”¹⁵. Además, en el Libro Tercero dispone el procedimiento administrativo sancionador el cual inicia de oficio sea por iniciativa propia o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia¹⁶.

La Agencia de Regulación, Control y Vigilancia se enmarca entonces dentro del ámbito material de este cuerpo legal. Cabe mencionar que, al ser una entidad adscrita al Ministerio de Salud Pública debe observar la LOS que, como ya se ha dicho, instaura el procedimiento sancionador específico para dicha entidad, sin perjuicio de que pueda observar la normativa subsidiaria al COA.

En consecuencia, la LOS estipula:

La autoridad de salud dictará un auto inicial que contendrá: a. La relación de los hechos, b. La orden de citar al presunto infractor. C. La orden de agregar al expediente el informe. D. El señalamiento del día y hora para la audiencia y e. La designación del secretario¹⁷, por lo tanto, la ARCSA debe ceñirse a dichos principios.

¹⁵ Art. 42 del Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017.

¹⁶ Art. 250 del Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017.

¹⁷ Ley Orgánica de Salud. Registro Oficial suplemento 423 de 22 de diciembre de 2006.

1.6.3. Unidad III.

Estudio comparativo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio del ARCSA

1.6.3.1. Título I. El procedimiento sancionador dentro de la normativa especial ARCSA y el procedimiento sancionador del COA.

Una vez analizado el procedimiento sancionador dentro del COA que regula a la mayoría de las entidades administrativas y el procedimiento sancionador de la ARCSA siendo un solo procedimiento conforme a la normativa especial, no estando por demás mencionar que, al entrar en vigencia esta primera normativa, era con el fin de la creación de un solo procedimiento completo que pudiera ser de uso particular por todos los órganos administrativos y así cumplir con las garantías del debido proceso, tal como, lo estipula la CRE.

En el año del 2018 al elevarse a consulta a la PGE (Procuraduría General del Estado) por el hecho de que, al ya entrar en vigencia el COA, es decir, entrar en vigencia un procedimiento sancionatorio general, se dejaría de lado el procedimiento establecido en la norma especial de la LOS, ahora bien, este análisis sería el adecuado por la promulgación de una ley posterior por ende, se entendería derogado dicho procedimiento, pero en el pronunciamiento de la PGE (2019) fue clara al mencionar que “De ninguna forma el procedimiento de la normativa especial del ARCSA ha sido derogado”, lo que deja el libre acceso a la aplicación de tal procedimiento sancionatorio.

Al analizar el procedimiento sancionador estipulado en el COA, se encontró un punto clave, la separación de funciones, como se dijo en anteriores acápite, si no sucediera la debida separación de poderes se recaería en incumplimiento de varios principios constitucionales constituyendo una vulneración de derechos porque, el órgano encargado de la instrucción y el encargado de ser el resolutor son diferentes, pero, al analizar el procedimiento sancionador de la ARCSA, se consigue con que no existe la separación de

funciones entre este órgano resolutor e instructor, y antes de cualquier argumento, resulta prudente argüir el artículo 19 del COA, referente al principio de imparcialidad e independencia que debe regir toda actuación de la administración que manifiesta que “Los servidores públicos evitarán resolver por afectos o desafectos que supongan un conflicto de intereses o generen actuaciones incompatibles con el interés general”¹⁸.

El artículo ibidem de conformidad a la materia de derecho administrativo acopló el principio concordante en la CRE que reza “Nadie podrá ser juzgado por un juez independiente, imparcial e incompetente”¹⁹; en el COA se obedece a este principio de manera exhaustiva con lo establecido en el artículo 248 numeral 1 llevado a análisis en párrafos anteriores, pues si existe la separación de funciones, es decir, actuaciones por parte de servidores públicos encargados de ser el órgano instructor y el órgano sancionador distintos, en virtud de esto, se puede decir que se cumplen con los principios establecidos, pero lo que es preocupante es que la ARCSA no cuenta con la separación de funciones de estos órganos, incumpliendo rotundamente con el principio determinado anteriormente.

Con todo lo antes mencionado, se debería llegar a la idea de que el procedimiento más apto y recomendable para empezar el procedimiento en contra del presunto infractor y sancionarle conforme a derecho, es el procedimiento sancionador que da el COA, pues es más favorable a los principios establecidos en la Constitución, pues cuenta con las garantías básicas.

1.6.3.2. Título II. Los parámetros del debido proceso aplicados en el procedimiento administrativo sancionador en la ARCSA y en el COA.

El procedimiento sancionador al tener como objetivo el ejercicio de la potestad sancionadora que lo realiza el Estado debe seguir los procedimientos administrativos

¹⁸ Art. 19 del Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017.

¹⁹ Art. 76. Numeral 7, literal k de la Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

sancionadores y así establecer sanciones a quienes se haya comprobado la responsabilidad de los hechos que conforman una infracción, la administración tiene el deber de garantizar lo establecido en la Constitución para los ciudadanos y qué mejor forma de hacerlo sino a través del control de las actuaciones de los funcionarios.

Anteriormente se llevó a análisis sobre todo lo estipulado con respecto al procedimiento sancionador del COA y de la norma especial de la ARCSA, por lo que ahora a través de una comparación, vale la pena resaltar varios elementos de este procedimiento, ya sea desde el mecanismo informal del auto inicial de la LOS y la regulación de plazos, conjuntamente con la notificación estipulada en el COA. Partiendo desde este punto, se podría notar que, la mejor estructuración desde el inicio del procedimiento es determinando en el COA.

No solo con respecto a la “Contestación”, sino también sobre el anuncio de prueba, el reconocimiento de responsabilidad, la corrección de conducta y el dictamen del órgano instructor hasta su apelación. Al hablar del anuncio de prueba, se debería solo basarse en lo que estipula el COA, tratando de lograr que se aporte con documentos e información o la práctica de diligencias que necesite, porque en la LOS se descarta totalmente este punto, no existe la contestación del auto inicial, peor aún, solo se conocen las pruebas en audiencia de juzgamiento.

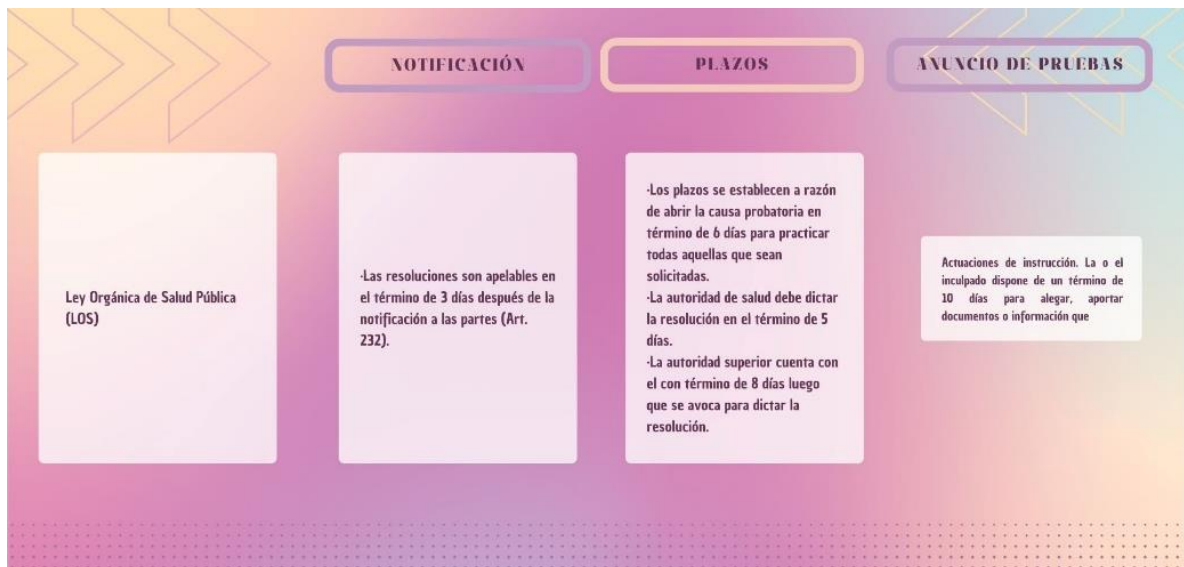
Lo mismo pasa con la responsabilidad, la LOS excluye que el procesado acepte o no la responsabilidad del acto constituido como infracción y evita actuaciones innecesarias a las partes. Conforme al dictamen del órgano instructor es oportuno decir la total trascendencia de esta actuación, pues conforme a esta actuación dentro del procedimiento, se da fin a la instrucción, lo que conlleva a varios puntos, uno de ellos que se ha garantizado el debido proceso, luego, se ha actuado conforme a los principios constitucionales y de los que rigen a la administración, establecidos así únicamente en el COA, siendo que la

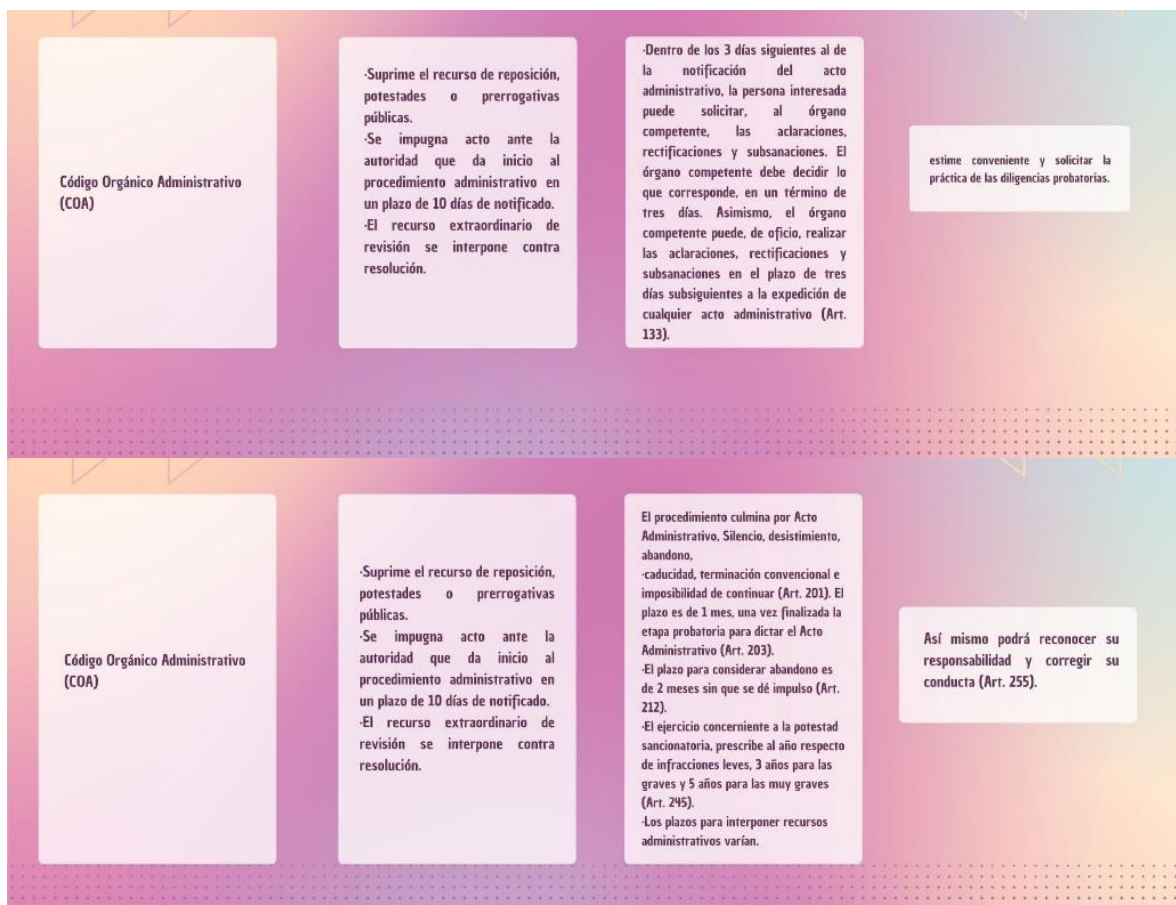
resolución se adecua a la separación de funciones, independencia entre órganos, es decir la objetiva instrucción y resolución independiente.

Para finalizar, respecto de los plazos de la apelación, en el COA es más extenso, por lo que otorga de 10 días para que interponga el recurso vertical de apelación, otorga más tiempo, por ende, un mejor uso de efectivizar los derechos, otorgando el uso también en segunda instancia del recurso extraordinario de revisión; con respecto a lo estipulado en la LOS solo serían 3 días, eliminado la apelación en segunda instancia. De los principios, si se ha establecido en la LOS que se parte de los establecidos en el COA, tal como son el de tipicidad, de eficiencia, de juridicidad, de interdicción de la arbitrariedad, de irretroactividad, de prohibición de concurrencia de sanciones, todos se establecieron conforme al direccionamiento que tienen los órganos administrativos y sus actuaciones.

Tabla 2

Contraste de notificación, plazos y anuncio de prueba





Fuente: Elaboración propia basada en la LOS y el COA, diseñado a través de la aplicación de Canva Social.

1.6.3.3. Título III. Ámbito de aplicación del procedimiento sancionador dentro de la normativa especial del ARCSA y del COA.

Es necesario aclarar lo que significa tener una norma especial, ya que, conforme a las definiciones emanadas en el contexto legal, se ha llegado a establecer que las normas especiales son las que regulan conforme a un criterio selectivo o a una materia en específico, de forma específica, más apegada a un ente en particular (Beltrán Parra, 2014).

Si bien es cierto, se ha establecido dar paso a la normativa especial, más bien, que todas las entidades apliquen su norma especial por encima del COA, lo que deja el procedimiento sancionador de este y solo serviría para las entidades como un referente (Parra Laborda, 2019). Luego, lo establecido en estas dos normas carece de compatibilidad y como lo ha manifestado la PGE, se debería llegar a desaplicar dichas normas por incompatibilidad.

En este orden de ideas, es menester analizar los artículos 2 y 216 de la LOS, pues en estos, se determinan que en materia de salud, los integrantes del Sistema Nacional de Salud deben y estarán sujetos a los reglamentos que nacen de la LOS, es decir, establece la competencia desde un primer momento y más aún, al estar inmersa la administración y jurisdicción en materia de salud, pero el COA en su artículo 42 y 43, lo ejerce de manera general que es la base común de todo procedimiento administrativo, su aplicación es inmediata para el ejercicio de la potestad sancionadora y debe ser de estricto cumplimiento por los órganos y entidades del sector público, por ende, lo que se puede concluir es que, en efecto, el COA actúa como norma de referencia para los procedimientos sancionadores de los órganos administrativos que cuentan con su respectiva normativa especial y en ellos se cuenta con un procedimiento sancionador.

No obstante, se debe verificar que se pueda garantizar con los derechos y principios constitucionales, pues como se observó en el análisis, los procedimientos especiales escritos de manera breve, sin especificar actos que pudieran o no cumplir, dejan de lado las garantías, en virtud de la misma, los órganos administrativos deben y tienen la obligación de aplicar los procedimientos conforme al COA para evitar arbitrariedades por parte de la administración.

CAPÍTULO II

MARCO METODOLÓGICO

2.1 Diseño de Investigación

Dentro de la presente investigación se utiliza un método no experimental, al ser situaciones ya existentes no es necesario realizar la construcción de situaciones para llevarla a experimentación, es decir, la manipulación de variables no es necesaria.

Esta investigación no experimental se realizó utilizando un enfoque crítico propositivo, ya que, evidentemente al partir desde la existencia de los procedimientos sancionadores en la norma general y en la norma especial, se pudo analizar la perspectiva jurídica del debido proceso y su aplicación.

2.2 Tipo de Investigación

Partiendo del diseño de investigación, es menester mencionar que el tipo de investigación fue inductiva, desde el análisis de la normativa legal vigente para así plasmar un hecho específico que sería establecer la debida aplicación del procedimiento sancionador del COA y el procedimiento sancionador de la normativa especial del ARCSA, resaltando las características de cada uno.

Fue descriptivo mediante el análisis de las investigaciones realizadas por teóricos internos y externos relacionados al procedimiento sancionador, para así describir las ventajas, relaciones y desventajas de procedimiento.

También de tipo analítico, pues se realizó un análisis exhaustivo de la doctrina y leyes con respecto al tema tratado en la presente investigación para realizar el desarrollo de la misma y así establecer los subtemas. Conforme al objetivo de la investigación de establecer en qué situación se encuentra el procedimiento sancionador de la normativa general dada por el COA y la normativa especial del ARCSA, fue mediante un tipo histórico

lógico para analizar la situación que presentaba antes y determinar una solución dentro de una problemática para la explicación del tema central.

2.3 Métodos de Investigación

Los siguientes métodos fueron aplicados para la realización de la presente investigación:

El método deductivo con la finalidad de analizar la doctrina, el uso de todo material jurídico físico y virtual para un mejor esclarecimiento del tema de manera general y así relacionarlos al tema en cuestión para poder tener un mejor entendimiento y concluir elementos o hechos precisos.

El método analítico, al tener varias interrogantes conforme al tema y resolver el tema en cuestión, permitiendo analizar cada parte de manera detallada y no de forma general, siendo necesario estudiar lo trascendental del asunto para lograr un mejor entendimiento.

El método práctico, al analizar de manera general a lo que se pronunció la Procuraduría General del Estado acerca del procedimiento sancionador que está establecido en el COA y su aplicación conforme a lo dispuesto también en las normativas especiales referente a este procedimiento.

El método sistemático, para ubicar los temas y subtemas de manera que se pudiera lograr un mejor entendimiento y conclusión de este, ordenándolo de forma ordenada.

2.4 Técnicas e instrumentos para recolección de datos

La investigación fue realizada a través de la crítica, extracción y análisis de información referente al tema central, se tuvo que acudir a los trabajos realizados por otros investigadores, así como los pronunciamientos de los organismos públicos para esclarecer lo dictaminado en la aplicación del respectivo procedimiento.

En virtud del instrumento utilizado para recolección de datos e información fue necesaria la aplicación de la técnica de entrevista, empleada a tres participantes, mediante el

instrumento adecuado y elaborado, tal como, la guía de entrevista referente al tema objeto de estudio y en base a los conocimientos adquiridos por parte de los funcionarios de la ARCSA, pudiendo establecer la problemática, dificultades y eficacia del procedimiento descrito en la normativa especial.

2.5 Población y muestra

2.5.1. Población de Estudio

La población refiere a la cantidad de elementos en el trabajo investigativo como lo serían personas o grupos; mientras, la muestra es considerada como parte representativa del todo. En tal sentido, cuando la población es amplia o constituye cien personas, no fue el caso porque no se manejó esa cantidad, tomándose en cuenta lo siguiente:

- Muestreo aleatorio simple
- Población de coordinadores de la Zonal 3 de la ARCSA: tres (03).

Tabla 3

Población

Población	Número
Coordinadores de la Zonal 3 de la ARCSA	03
Total	03

Fuente: Elaboración propia.

Con motivo a lo expuesto, siendo que la población no fue extensa, no fue necesario aplicar ninguna fórmula estadística para obtener la muestra, por tanto, se trabajó con este universo.

2.6. Procedimiento para el análisis e interpretación de resultados

Para el procesamiento y análisis de los datos se utilizó la técnica estadística debido al uso del programa Excel y; técnicas lógicas en función de la aplicación de inducción y síntesis del estudio.

De esta manera, se llevó a cabo la elaboración del instrumento de investigación; aplicación de instrumentos de investigación, mismos que se emplearon en un tiempo limitado y cierto que comprendió dos días laborables, en la misma semana del 08 al 12 de julio de 2024, en el cual se pudo obtener información; posteriormente se tabulan datos; y procesan; a fin de hacer la interpretación o análisis de resultados, que se ilustran en concordancia de las preguntas y respuestas cerradas; y luego, se exponen y discuten los resultados en el capítulo III, para finalmente, ofrecer las respectivas conclusiones de esta autoría. De manera tal, se presentan tres encuestas efectuadas en la Coordinación de la Zonal 3 de la ARCSA, de la ciudad de cantón de Riobamba.

2.7. Hipótesis

Existe una contradicción entre el procedimiento administrativo sancionador aplicado por la ARCSA y las disposiciones establecidas en el COA que vulnera derechos fundamentales en los procedimientos sancionadores de la Coordinación Zonal 3 de la ARCSA.

CAPITULO III

EXPOSICIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En este apartado se ilustran los resultados toda vez que se aplicó el instrumento a fin de llevar a efecto el procesamiento de los datos obtenidos, con un respectivo análisis e interpretación de cada uno como evidencia del cumplimiento de los objetivos planteados en la investigación. Ante ello se efectuó de conformidad a la entrevista realizada a la población.

3.1. Análisis e interpretación de resultados

Instrumento: Cuestionario de aplicación a la Coordinación de la Zonal 3 del ARCSA de cantón de Riobamba, Ecuador.

P1: Respetto del poder de imperio del Estado en el procedimiento sancionador

Tabla 4

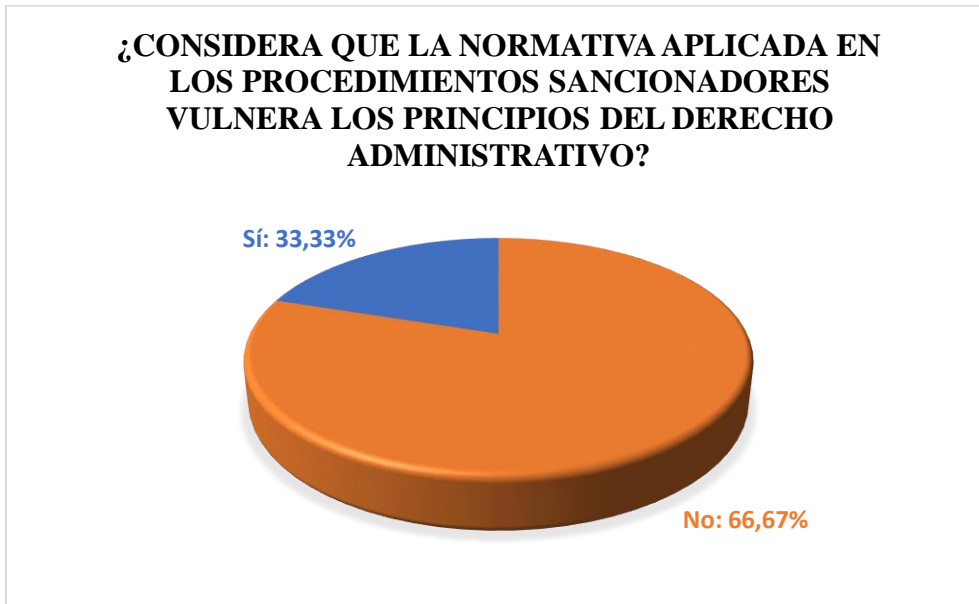
Respetto del poder de imperio del Estado en el procedimiento sancionador

Variables	Muestra	Porcentaje
SI	1	33,33%
NO	2	66,67%
Total	3	100%

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1

Respecto del poder de imperio del Estado en el procedimiento sancionador



Fuente: Elaboración propia.

Análisis: Uno de los coordinadores respondió “Sí”, indica que en el procedimiento sancionador vulnera los principios del derecho administrativo. Dos de los encuestados contestaron “No”.

Interpretación: La mayoría, que representa el 66,67% de los encuestados, funcionarios encargados del procedimiento administrativo considera que, la normativa aplicada es clara y no incurre en vulneración de los principios y derechos del administrado, solo el 33,33% opina que cabe la posibilidad de vulnerarlos.

P2: Del principio de legalidad y poder sancionador de la administración pública

Tabla 5

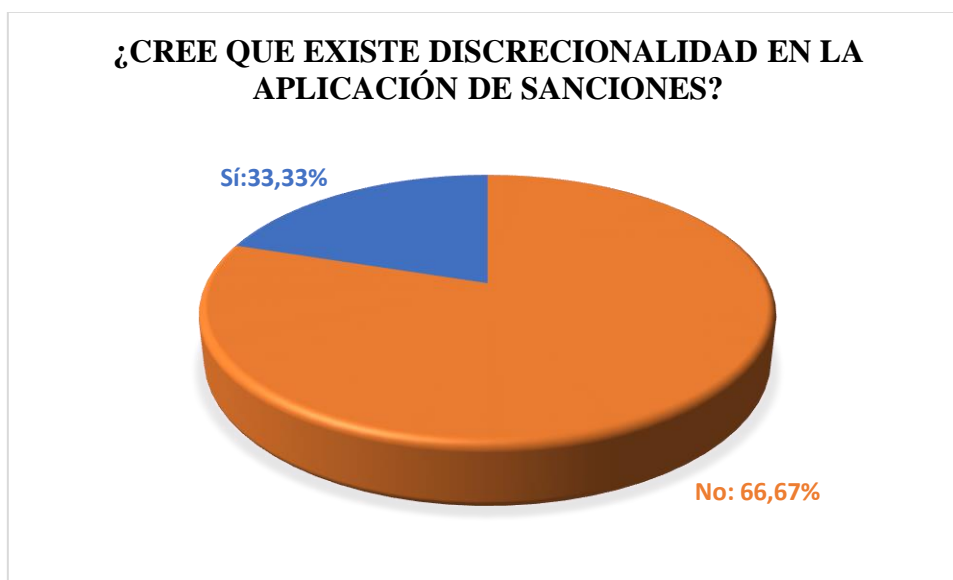
Del principio de legalidad y poder sancionador de la administración pública

Variables	Muestra	Porcentaje
SI	1	33,33%
NO	2	66,67%
Total	3	100%

Fuente: Elaboración propia.

Figura 2

Del principio de legalidad y poder sancionador de la administración pública



Fuente: Elaboración propia.

Análisis: Dos de los encuestados respondieron “No” y uno contestó “Sí” cree que existe discrecionalidad en la aplicación de sanciones.

Interpretación: En el 66,67% de los funcionarios encuestados hay consenso en que no existe discrecionalidad, solo el 33,33% estima que lo la aplican, entonces no podría afirmarse que exista vulneración de principios administrativos, en consecuencia, se respetan los derechos de los administrados.

P3: Respeto a los Principios Constitucionales

Tabla 6

Respeto a los Principios Constitucionales

Variables	Muestra	Porcentaje
SI	2	66,67%
NO	1	33,33%
Total	3	100%

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3

Respeto a los Principios Constitucionales



Fuente: Elaboración propia.

Análisis: Dos de los encuestados respondieron “No” y uno contestó “Sí” se garantizan los derechos de los sancionados en el procedimiento sancionatorio.

Interpretación: Dado que el 33,33% fue una minoría frente al 66,67% representó la mayoría, esto indica que es concluyente para afirmar la vulneración de los derechos de los administrados que son sancionados, mas, sugiere pensar que se tratarían de casos aislados que no comportan a ser la mayoría de los que son procesados por en el Zonal 3 del ARCSA.

P4: En cuanto a los Plazos y Tiempos

Tabla 7

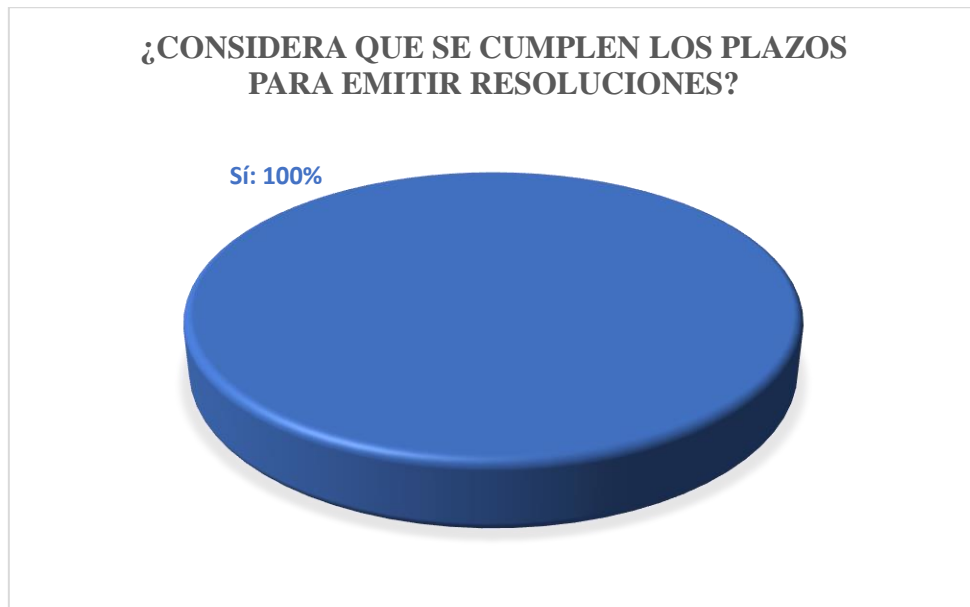
En cuanto a los Plazos y Tiempos

Variables	Muestra	Porcentaje
SI	3	100%
NO	0	
Total	3	100%

Fuente: Elaboración propia.

Figura 4

En cuanto a los Plazos y Tiempos



Fuente: Elaboración propia.

Análisis: Tres encuestados respondieron “Sí” se cumplen los plazos en la emisión de resoluciones.

Interpretación: A razón del 100% de los encuestados consideran la existencia del cumplimiento de los tiempos para las resoluciones, por ello podría considerarse entonces que, se refleja cumplimiento de lo establecido en las normativas estudiadas.

P5: En relación al procedimiento sancionador

Tabla 8

En relación al procedimiento sancionador

Variables	Muestra	Porcentaje
SI	3	100%
NO	0	0%
Total	3	100%

Fuente: Elaboración propia.

Figura 5

En relación al procedimiento sancionador



Fuente: Elaboración propia.

Análisis: Tres de los encuestados respondieron “Sí” son concordantes las normativas.

Interpretación: De las encuestas en este planteamiento hubo consenso en el 100% de los encuestados debido a que entre las normas existe concordancia, es decir, comparativamente están acordes tanto el procedimiento sancionador del ARCSA tanto como el COA.

P6: En cuanto a la notificación en el procedimiento sancionatorio

Tabla 9

En cuanto a la notificación en el procedimiento sancionatorio

Variables	Muestra	Porcentaje
SI	1	33,33%
NO	2	66,67%
Total	3	100%

Fuente: Elaboración propia.

Figura 6

En cuanto a la notificación en el procedimiento sancionatorio



Fuente: Elaboración propia.

Análisis: Dos de los encuestados respondieron “NO” y uno contestó “Sí” se cumple la notificación.

Interpretación: En las encuestas que responden a este planteamiento el 66,67% considera que no se da cumplimiento con la notificación del auto inicial de la LOS y la regulación de plazos establecida en el COA en correspondencia con el procedimiento

sancionador del ARCSA, mientras que el 33,33% contestaron que sí se acata como lo estipula la Ley.

3.2. Discusión de resultados

Conforme con los resultados y fundamentado en Beltrán Parra (2014) y Cornejo Aguiar (2018), se evidencia que ARCSA confronta un desafío frente a la normativa que se aplica respecto de la ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores, en relación con lo dispuesto en el COA, conduciendo a vulnerar los principios legales en materia administrativa y en consecuencia también los constitucionales sobre sus administrados.

Por parte de la notificación, si bien se ejecutan desde el inicio del proceso y para efectos del momento probatorio como lo indicara Casagne (2010) y de acuerdo con las respuestas de los coordinadores de ARCSA, su cumplimiento comprende a efectos de tomar decisiones y no se concreta para que el procesado tenga conocimiento del procedimiento que se lleva en su contra con objeto de imponer una sanción, significando con ello a la vulneración del derecho a la defensa tal como lo expresara Cornejo Aguiar (2018), pese a que los funcionarios contestaran que sí, porque no se trata solamente de emitirla por medio de oficio sino de cumplir con la función que esta comprende, ese significado dentro del procedimiento administrativo.

La notificación causa indefensión, por ende, indefensión y no hay igualdad de armas ni se concreta el derecho a la defensa como uno de los pilares del debido proceso y deja desierto la presunción de inocencia que debe comprobarse en los autos administrativos y actos que lleva a cabo durante el procedimiento sancionador, conllevando a decir que no estaría dando tampoco la efectivización de la que se menciona en el COA.

Contrario a Danós Ordóñez (2013) y Narvárez Álvarez (2019), la potestad sancionadora del Estado en relación con el conflicto entre ARCSA y el COA, pasa entonces

por encima de los principios constitucionales y los derechos de los sancionados, bajo la premisa de ejercer su poder, lo cual no comporta equilibrio a nivel jurídico (García de Enterría & Fernández Rodríguez, 2022). Es un asunto bastante delicado, cuando es el Estado el garante de los derechos de los ciudadanos en todo momento y en cualquier materia de la que se trate (Lagla, 2021).

Resulta demostrarse la rivalidad con la noma constitucional mientras exista como en efecto sucede, una suerte de contradicción entre el procedimiento sancionador del COA y ARCSA (Silva Banderas, 2018), dejando en evidencia que los derechos de los administrados no son garantizados porque aunque ciertamente, se encuentran establecidos a nivel constitucional, las leyes no lo hacen, pues, ante la existencia de procedimientos que se estipulan una dirección de un modo y otro, sin haber unificación de criterios no podría decirse que tienen aplicación dentro de una misma línea y, al haber dos maneras de dilucidar una cuestión administrativa de dos maneras diferentes y, que además son contrarias entre sí, quien en definitiva se ve afectado es el administrado, a quien se supone se garantizan sus derechos; muy a pesar de que Dromi (2004) ha dejado clara la existencia de la división de poderes en donde el derecho administrativo al que también arguye Escola (1984) es imprescindible fortalecer en función del respeto y aplicación de los principios que constituyen a determinar la verdad como lo hace el derecho penal, el cual debe ejercerse en base a los principios de la presunción de inocencia y tienen que ajustarse a la verdad probada por medio de los componentes propios de las pruebas que confieran a poder señalar que los hechos hayan sido investigados y sean determinantes de la responsabilidad del sujeto que supone haber infringido la norma.

A su vez, Valencia Barahona (2023) alude a la reserva de la ley en cuanto a un procedimiento de carácter disciplinario para los peritos que tienen que estar acreditados por el Consejo de la Judicatura para actuar y realizar la comprobación de hechos desde la

experiencia para hacer la respectiva experticia que demuestre la relación causal entre el administrado y el objeto por el que se le imponga una sanción en concordancia con Parra Laborda (2019) al destacar ésta dentro de las cinco funciones que tiene el Estado y tal como también lo refiere Gorillo (1998) cuando indica el derecho al debido proceso, el carácter transparente y, el derecho que debe garantizarse a los administrados en caso de un señalamiento o impugnación por un asunto que debe ser resuelto (Gordillo, 1984). Esto comprueba una vez más a Danós Ordóñez (2013) como parte de la potestad sancionadora que tiene la administración y que en concordancia con Beltrán Parra (2014) es de suma relevancia que todas las entidades empleen su norma de modo especial tomando en cuenta que el COA solamente se atiende como referencia y; sin embargo, la propia PGE asienta que son incompatibles y es un motivo que orienta a su desaplicación por dichas razones y en todo caso, solo es de utilidad en forma general, pues, apunta a que de manera específica tiene que ser dirigido por cada uno tal como lo determina la LOS.

En este sentido, resulta igualmente paradójico a lo que se ha venido señalando por Silva Banderas (2018) acerca de la aplicación de la legalidad y respeto por los derechos del hombre, donde es probable que es obvia la pugna entre el COA y el procedimiento sancionador de la LOS y ARCSA, conllevando a confirmar la hipótesis propuesta.

3.3. Comprobación de la hipótesis

La hipótesis planteada: Existe una contradicción entre el procedimiento administrativo sancionador aplicado por la ARCSA y las disposiciones establecidas en el COA que vulnera derechos fundamentales en los procedimientos sancionadores de la Coordinación Zonal 3 del ARCSA, no se cumple bajo los argumentos siguientes:

La aplicación del procedimiento sancionador cumple con el respeto de los principios legales y constitucionalmente establecidos lo cual corresponde también a los derechos de los administrados que son sancionados bajo el poder de imperio que tiene el Estado, concordante

la efectivización de la notificación y plazos desde la instrucción inicial y la oportunidad de pruebas y, por ende, el cumplimiento de lo dispuesto en la LOS y el ARCSA, constituyendo un efectivo procedimiento sancionador en materia de la administración pública, reflejado en los planteamientos: ¿Considera que la normativa aplicada en los procedimientos sancionadores vulnera los principios del derecho administrativo?; ¿Se garantiza el respeto a los derechos fundamentales de los administrados durante el procedimiento sancionador?; ¿Cree que existe discrecionalidad en la aplicación de sanciones?; ¿Considera que hay concordancia dentro de la normativa especial ARCSA y el procedimiento sancionador del COA?; y ¿Considera que la notificación para la instrucción inicial y plazo para las pruebas se cumple de acuerdo con la normativa especial ARCSA y el procedimiento sancionador del COA? El 66,66 % de los encuestados contestaron que se vulneran los principios del derecho administrativo, pero de acuerdo con el 33,33% no existe discrecionalidad, no se garantiza el derecho de los administrados; asimismo, el 100% respondió que se cumplen los plazos para emitir resoluciones, pero no la notificación inicial y para las pruebas tampoco se cumplen de conformidad con la normativa del ARCSA y el COA lo vulnera los principios fundamentales y los derechos de los administrados que terminan siendo sancionados y sin defensa.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones

Culminada la presente investigación se concluye que, en base al primer objetivo planteado, se analizó teóricamente a través de la doctrina y, la legislación concerniente para la ARCSA determinando que, dentro de la ejecución de procedimientos administrativos sancionadores en contra de los administrados se presentan una serie de contradicciones a tenor no existir unidad de las estipulaciones del procedimiento administrativo que subyacen en la vulneración de principios propios del derecho administrativo que comprenden la legalidad, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia y el debido proceso, así como el fiel cumplimiento de la notificación, la cual queda solamente estipulada pero que no se cumple en la realidad. A veces, el administrado es sancionado sin oportunidad de la respectiva información del proceso que se lleva en su contra.

Respecto del segundo objetivo se identificó que los factores que inciden en la vulneración de principios tanto del derecho administrativo como constitucional hacia los administrados, en los procedimientos administrativos sancionadores emitidos dentro de la Coordinación Zonal 3 del ARCSA son aquellos que principalmente deben conformar el respeto de los principios constitucionales en que el Estado debe ser garante, demostrándose que no se efectivizan los elementos fundamentales con los cuales se concretaría el debido proceso y la legalidad como elementos esenciales dentro de todo acto jurídico, es pues, evidente que no hay concordancia entre lo establecido en la normativa y la realidad porque no cubre las expectativas, siquiera, de lo que debe comprender un estado de derecho.

Del tercer y último objetivo, se determinó mediante el uso de derecho comparado, la correcta aplicación de normativa en los procedimientos administrativos sancionadores ejecutados por la ARCSA, con respeto a los principios del derecho administrativo y

constitucional hacia los administrados. Esto implica un desafío que debe ser cubierto dentro de la ejecución correcta, concreta y concordante entre las normas que conllevan a un procedimiento sancionatorio en donde se ha excedido del poder punitivo, sin duda, el derecho comparado es un instrumento que deja ver la falta de efectividad y cumplimiento normativo constitucional que debe prevalecer por encima de cualquier norma legal, debido a que es la supremacía norma que concentra los principios, los parámetros y garantías de todos los administrados y que ninguna otra puede relajar los fundamentos que constituyen los derechos de las personas.

4.2. Recomendaciones

Respecto del primer objetivo, el efecto del conflicto normativo en los procedimientos sancionadores dentro de la ARCSA, en comparación con lo determinado dentro del COA, en respeto a los principios del derecho administrativo y constitucional hacia los administrados deja ver lo imperioso y necesario de recomendar la unificación de criterios que conlleven a la armonía de los textos normativos en función de los derechos de los ciudadanos.

A este tenor, se recomienda la formalidad del cumplimiento de la notificación para que el administrado pueda ejercer efectivamente su derecho a la defensa en consideración de lo que significa el debido proceso, entonces, la administración pública tiene la obligación de consolidar y evidenciar que en las causas o asuntos de esta índole se comprueba y se deje asentada que se hizo saber a la persona acerca del procedimiento que se realiza en su contra.

A razón del segundo objetivo, si bien la Coordinación Zonal 3 del ARCSA, es un ente del Estado se sugiere que, garantice el respeto por los principios para que los administrados tengan acceso a toda la información que le sea fundamental durante todo el proceso para evitar un gravamen que puede constituir a no ser reparable luego de ejecutar

una sanción sin cumplirse con los estamentos legales y la propia tipicidad de la que igualmente comprende el procedimiento administrativo y penal.

Por último, se sugiere la armonización de normas para garantizar al mismo tiempo, la coherencia y congruencia de las decisiones o resoluciones administrativas en una aplicación justa, legal, clara y motivada como parte de lo que constituye legalmente el procedimiento sancionador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (2019). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito- Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Beltrán Parra, S. (2014). Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4754/1/T1771-MDE-Beltran- Analisis.pdf>
- Casagne, J. C. (2010). *Derecho Administrativo*. Tomo II. . Lima , Perú: Palestra Editores PUCP.
- Cornejo Aguiar, S. (2018). *Código Orgánico Administrativo Comentado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Corte Constitucional del Ecuador . (2023). *Constitucional de la República del Ecuador*. Carondelet: Registro Oficial.
- Danós Ordóñez, J. (2013). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración. *Revista Jurídica de la Pontificia Universidad Católica de Perú*,
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S071868512013000100013&script=sci_a.
- Dromi, S. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires- Argentina: Editorial Ciudad Argentina; Décima.
- ERJAFE. (2018). *Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428. Registro Oficial 536 de 18-mar.-2002. Última modificación: 04-may.-2018*. Ecuador. https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ERJAFE_abr18.pdf
- Escola, H. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo*. Tomo I. 121. Buenos Aires, Argentina: Depalma.

- García de Enterría, E., & Fernández Rodríguez, T. R. (29 de Abril de 2022). Curso de Derecho Administrativo II. Thomson Reuters.
- Gordillo, A.A. (1998). *Tratado de Derecho administrativo. Tomo 2*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. A. (1984). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : teoría*. Buenos Aires- Argentina: Fundación de Derecho.
- Lagla, R. L. (2021). *La presunción de inocencia en el procedimiento administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Asamblea Nacional, A. (2008). *Constitución De La República Del Ecuador*. Quito : Constitución De La República Del Ecuador.
- Asamblea Nacional, A. (2009). *Ley Orgánica de Empresas Públicas*. Quito: Asamblea Nacional.
- Narvárez Álvarez, M. (2019). *La potestad sancionadora en el Código Orgánico Administrativo Ecuatoriano*. Quito, Pichincha, Ecuador: Cevallos.
- Parra Laborda, J. (2019). *La Aplicación del COA a los Procedimientos Sancionatorios* . Guayaquil, Ecuador: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/13042/4/T-UCSG-PRE-JUR-DER-358.pdf>
- Procuraduría General del Estado. (2019). *Aplicacion delCodigo Organico Administrativo*.
- Rivera, C. E. (2020). *La reserva de ley en el derecho administrativo sancionador La regulación de las infracciones administrativas*. Quito : Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rivera, C. E. (2020). *La reserva de ley en el derecho administrativo sancionador La regulación de las infracciones administrativas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar .

Sentencia Nro. 68/1985, Tribunal Constitucional Español, de 27 de Mayo de 2023, Boletín Oficial del Estado. (s.f.).

Silva Banderas, J. (2018). El procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en el Sistema Ecuatoriano de la Calidad. Quito, Ecuador: Universidad Central del Ecuador.

https://www.bing.com/search?q=El+procedimiento+administrativo+sancionador+y+su+aplicaci%C3%B3n+en+el+Sistema+Ecuatoriano+de+la+Calidad&cvid=27cb25b3a2d14d3eb143470d7849372a&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBDD EyNzc5ODczajBqOagCALACAA&FORM=ANAB01&PC=U531#

Valencia Barahona, P. (2023). *La reserva de ley en el procedimiento disciplinario de los peritos acreditados en el Consejo de la Judicatura*. Santo Domingo, Ecuador: Universidad Regional de los Andes.

ANEXOS

Anexo 1

INSTRUMENTOS Y VALIDACIÓN



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN, VINCULACIÓN Y POSGRADO
DIRECCIÓN DE POSGRADO

CUESTIONARIO

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar: _____

Destinatario: Coordinadores de la Zonal 3 del ARCSA de cantón de Riobamba, Ecuador.

Objetivo: Identificar los factores que inciden en la vulneración de principios tanto del derecho administrativo como constitucional hacia los administrados, en los procedimientos administrativos sancionadores emitidos dentro de la Coordinación Zonal 3 del ARCSA.

Introducción: la encuesta tiene por finalidad obtener información para la elaboración del trabajo de investigación titulado **“Estudio Comparativo Del Procedimiento Administrativo Sancionador, Ejecutado Por La Agencia Nacional De Regulación Control Y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), En Contraposición Con Lo Determinado En El Código Orgánico Administrativo (COA)”**, la cual solamente constituye objetivos netamente académicos para ser presentado por su autora María Augusta Tamayo Arrieta.

Instrumento: Cuestionario aplicado a la Coordinación de la Zonal 3 del ARCSA de cantón de Riobamba, Ecuador.

P1: Respecto del poder de imperio del Estado en el procedimiento sancionador ¿Considera que la normativa aplicada en los procedimientos sancionadores vulnera los principios del derecho administrativo?

SÍ () NO ()

P2: Del principio de legalidad y poder sancionador de la administración pública ¿Cree que existe discrecionalidad en la aplicación de sanciones?

SÍ () NO ()

P3: Respeto a los Principios Constitucionales ¿Se garantiza el respeto a los derechos fundamentales de los administrados durante el procedimiento sancionador?

SÍ () NO ()

P4: En cuanto a los Plazos y Tiempos ¿Considera que los plazos para emitir resoluciones se cumplen?

SÍ () NO ()

P5: En relación al procedimiento sancionador ¿Considera que hay concordancia dentro de la normativa especial ARCSA y el procedimiento sancionador del COA?

SÍ () NO ()

P6: En cuanto a la notificación en el procedimiento sancionatorio ¿Considera que la notificación para la instrucción inicial y plazo para las pruebas se cumple de acuerdo con la normativa especial ARCSA y el procedimiento sancionador del COA?

SÍ () NO ()