UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

El principio de proporcionalidad en las sanciones impuestas por el GAD Municipal de Riobamba en el procedimiento administrativo sancionador

Autores:

Cevallos Granizo, David Joel

Pilco Yaucen, Adrian Alexander

Tutor: Mgs. Machado Ashqui Ana Lucia.

Riobamba, Ecuador

2026

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA DE DERECHO

TRABAJO DE TITULACIÓN - MODALIDAD TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:

ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

TÍTULO:

El principio de proporcionalidad en las sanciones impuestas por el GAD Municipal de Riobamba en el procedimiento administrativo sancionador

AUTORES:

Cevallos Granizo, David Joel

Pilco Yaucen, Adrian Alexander

TUTOR:

Mgs. Machado Ashqui Ana Lucia.

Riobamba, Ecuador

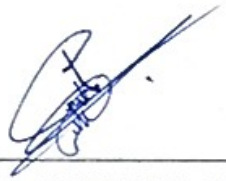
2026

© DECLARATORIA DE AUTORÍA

Nosotros, **David Joel Cevallos Granizo**, con cédula de identidad **0604604371** y **Adrian Alexander Pilco Yaucen** con cédula de identidad **0604601682**, autores del trabajo de titulación: **El principio de proporcionalidad en las sanciones impuestas por el GAD Municipal de Riobamba en el procedimiento administrativo sancionador**, certifico que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de nuestra exclusiva responsabilidad.

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

En Riobamba, 13 de abril de 2026.



DAVID JOEL CEVALLOS GRANIZO
NUI: 0604604371



ADRIAN ALEXANDER PILCO YAUCEN
NUI: 0604601682

DECLARATORIA SOBRE EL USO DE HERRAMIENTAS DE IA

Nosotros, **David Joel Cevallos Granizo**, con cédula de identidad **0604604371** y **Adrian Alexander Pilco Yaucen**, con cedula de identidad **0604601682**, autores del presente trabajo de titulación, declaro que el uso de herramientas de inteligencia artificial en la elaboración del presente trabajo de titulación se limitó exclusivamente al apoyo en la organización de ideas y a la mejora de la redacción y claridad expositiva, en los apartados de introducción, marco teórico y marco metodológico, sin implicar la generación autónoma de contenidos académicos, análisis, resultados, conclusiones ni aportes propios del proceso investigativo.

Asimismo, dejo constancia de que las decisiones académicas, el desarrollo conceptual, el enfoque metodológico, el análisis de fuentes y la interpretación de resultados son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Finalmente, declaro que el uso de dichas herramientas no sustituyó mi criterio académico, ni vulneró las disposiciones institucionales sobre plagio, propiedad intelectual y autoría, manteniéndose el cumplimiento de las normas de citación y referenciación, con el fin de garantizar la transparencia académica y el uso ético y responsable de tecnologías emergentes en la elaboración del trabajo de titulación.

En Riobamba, 13 de abril de 2026.

DAVID JOEL CEVALLOS GRANIZO
NUI: 0604604371

ADRIAN ALEXANDER PILCO YAUCEN
NUI: 0604601682

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo investigativo a Dios, el gran arquitecto de la vida. A mis padres Amelia y Washignton, que siempre estuvieron a mi lado para darme ánimos y cuidarme, a mis hermanos Ricardo e Ismael, que son mi motivo de orgullo he inspiración, a mis dos mejores amigos Cristian y Dennys, que siempre han estado para mí en los momentos más difíciles de mi vida. Y por último, pero no menos importante, quiero agradecerme a mí, por nunca rendirme, por luchar y siempre dar un poco más, porque pese a todas las adversidades siempre encontré fuerzas para levantarme, gracias a todas estas maravillosas personas que son mi motor para seguir adelante.

¡Gracias a todos por tanto!

David Joel Cevallos Granizo

Dedico este trabajo a Dios por guiar cada uno de mis pasos y brindarme la fortaleza, sabiduría y la perseverancia necesaria para culminar esta etapa tan importante de mi vida.

A mis padres, Manuel y Elena, por su amor incondicional, su sacrificio y su apoyo constante, siendo el pilar fundamental en mi formación personal y profesional, así como el ejemplo de esfuerzo y valores que han orientado mi camino.

Finalmente, a mis hermanos y sobrinos, por su cariño, comprensión y motivación, por acompañarme en los momentos más desafiantes y por ser una fuente permanente de alegría e inspiración.

Adrián Alexander Pilco Yaucen

AGRADECIMIENTO

Expresamos el más sincero agradecimiento a la Universidad Nacional de Chimborazo por brindarnos la mejor educación en Derecho. De igual forma a sus funcionarios que contribuyeron en el desarrollo de esta tesis. Sus palabras de aliento y asesoría hicieron posible su culminación.

En primer lugar, agradecemos a nuestra tutora de tesis, Mgs. Ana Lucía Machado Ashqui, por su aporte valioso en la guía de este trabajo. Su apoyo y dedicación fueron indispensables para lograr los objetivos de esta investigación.

En segundo lugar, agradecemos a nuestros familiares y amigos por el apoyo incondicional que nos han brindado en estos años de dedicación al estudio. El tiempo nos compensará por tantas ausencias. De igual manera, al cuerpo docente de la carrera de Derecho quienes con calidez nos brindaron sus mejores lecciones y conocimientos.

Agradecemos también al personal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba por brindarnos todas las facilidades para desarrollar la investigación. También a los profesionales en Derecho Administrativo que colaboraron con su criterio técnico.

David Joel Cevallos Granizo

Expreso mi sincero agradecimiento a la Universidad Nacional de Chimborazo y a sus autoridades, por brindarme la oportunidad de formarme en el ámbito del Derecho y por su compromiso con la excelencia académica. Su apoyo institucional ha sido fundamental para la consecución de este logro.

A mis docentes, por su dedicación, profesionalismo y por compartir sus conocimientos, los cuales han contribuido significativamente a mi formación académica y al fortalecimiento de mi criterio jurídico.

De manera especial, agradezco al Mgs. Leonardo Collaguazo, distinguido profesional del Derecho, quien fue una guía y mentor durante mi etapa universitaria. Su orientación y ejemplo han sido determinantes en mi desarrollo profesional.

Asimismo, agradezco a mis amigos Lenin, Mishel y Antony, por su apoyo constante, motivación y compañía a lo largo de este proceso académico. Finalmente, expreso mi gratitud a todas las personas que de una u otra manera, contribuyeron a la culminación de este trabajo.

Adrián Alexander Pilco Yaucen

ÍNDICE

RESUMEN 9
ABSTRACT 10
INTRODUCCIÓN 11
Planteamiento del problema 13
Formulación del Problema 15
Justificación 15
OBJETIVOS 17
Objetivo General 17
Objetivos Específicos 17
MARCO REFERENCIAL 18
Estado del arte 18
Aspectos teóricos 20
Unidad 1: Ejercicio de potestad sancionadora del estado en área administrativa 21
Fundamentación jurídica y principios de la potestad sancionadora del Estado 22
Diferenciación conceptual entre motivación administrativa y proporcionalidad 24
Derecho administrativo sancionador, procedimiento y capacidad resolutiva 25
Garantías constitucionales y derechos fundamentales dentro del régimen administrativo sancionador 27
El test de proporcionalidad y motivación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador 28
Unidad 2: El principio de proporcionalidad en área administrativa 30
Marco constitucional del principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador 30
La proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador como principio y herramienta 33
Subprincipios de la proporcionalidad 34
Límite del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora con base en la proporcionalidad 35
El principio de proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador 36
Unidad 3: El procedimiento administrativo sancionador en gobiernos seccionales 37
Los gobiernos seccionales y su capacidad sancionatoria 37

El procedimiento y régimen de sanciones administrativas en el COA y el COOTAD..... 38
El principio de proporcionalidad como antesala a la imposición de una sanción..... 38
Estudio de casos GAD Municipal de Riobamba..... 39
METODOLOGÍA..... 41
Unidad de análisis..... 41
Métodos..... 41
Tipo de investigación..... 42
Diseño de investigación..... 42
Población y muestra..... 43
Técnicas e instrumentos de investigación..... 43
RESULTADOS Y DISCUSIÓN..... 44
Análisis de resoluciones..... 44
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 62
BIBLIOGRAFÍA..... 65
ANEXOS..... 69

RESUMEN

La tesis analizó la aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones impuestas por el GAD Municipal de Riobamba durante el año 2024, mediante el estudio de las resoluciones administrativas sancionadoras emitidas por las Direcciones de dicha institución. La investigación empleó un análisis de caso con enfoque cualitativo, pues buscó las cualidades del fenómeno a la luz de herramientas como una tabla de cotejo y entrevistas realizadas a abogados que han ejercido como funcionarios públicos o como litigantes al menos dos años en el área administrativa. La investigación utilizó el principio de proporcionalidad a partir de una prueba de 23 indicadores que confirman la aplicación plena del mismo, combinada con los criterios de expertos que contribuyen a entender en profundidad los dilemas de la aplicación del principio de proporcionalidad en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba. La hipótesis planteada fue que las sanciones administrativas no están suficientemente relacionadas con la gravedad de las infracciones, carecen de una justificación fuerte, las decisiones tienen amplios márgenes de discrecionalidad y son carentes de directrices internas.

Palabras clave: discrecional, proporcionalidad, sancionatoria, Derecho Administrativo

ABSTRACT

The thesis analyzed the application of the principle of proportionality to the sanctions imposed by the Municipal Decentralized Autonomous Government of Riobamba in 2024 by examining the administrative sanctioning resolutions issued by the directorates of this institution. The research employed a qualitative case study approach, as it sought to identify the qualities of the phenomenon through tools such as a checklist and interviews conducted with lawyers who had worked as public officials or litigators in the administrative field for at least two years. The research assessed the principle of proportionality using a 23-indicator test that confirmed its full application, together with expert opinions that contributed to an in-depth understanding of the dilemmas involved in applying the principle of proportionality within the Municipal Decentralized Autonomous Government of Riobamba. The proposed hypothesis was that administrative sanctions are not sufficiently related to the seriousness of the infractions, lack strong justification, are based on decisions with broad margins of discretion, and lack internal guidelines.

Keywords: discretionary, proportionality, sanctioning, administrative law.



Reviewed by:
MsC. Edison Damian Escudero
ENGLISH PROFESSOR
C.C.0601890593

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo investigativo surge a partir de la experiencia adquirida en los consultorios jurídicos gratuitos pertenecientes a la Universidad Nacional de Chimborazo, donde el contacto directo con casos reales permite identificar problemáticas relevantes en la práctica del Derecho.

Esta investigación utilizó las Resoluciones Administrativas sancionadoras en las que se aplican sanciones administrativas por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba para analizar la aplicación del principio de proporcionalidad. En efecto, la potestad sancionadora carece de lineamientos claros para graduar sanciones. Adicionalmente, la amplia discrecionalidad en su aplicación produce actos desproporcionados y deficientemente motivados. Esta realidad puede llegar a vulnerar los derechos de la ciudadanía en su calidad de administrada.

Desde la vigencia del Código Orgánico Administrativo (COA) en 2017, persiste un desfase entre el marco normativo constitucional y las prácticas municipales, lo que resulta en sanciones excesivas ante infracciones menores, aumento de reclamos contencioso-administrativos, la percepción de abuso de poder y la pérdida de legitimidad de los gobiernos. Esta brecha entre norma y práctica o aplicación y resolución podría consolidar la desproporcionalidad, profundizando conflictos entre administración y ciudadanos, con impactos en la legitimidad institucional.

El propósito principal de esta investigación es revisar la aplicación del principio de proporcionalidad en procesos administrativos sancionadores del GAD Municipal de Riobamba durante el 2024-2025 analizando las resoluciones administrativas en las que se haya aplicado una sanción de tal forma que se permita entender el cumplimiento o no de la aplicación de este principio. Para el efecto, se revisarán las resoluciones administrativas emitidas por autoridad competente dentro de expedientes de procesos administrativos. En los objetivos específicos, se analizará la doctrina y el marco normativo mediante revisión bibliográfica y jurisprudencia, se evaluará la proporcionalidad en sanciones concretas, identificando falencias en cuanto a proporcionalidad y subprincipios. Las actividades de investigación incluyen la recopilación de datos de procesos administrativos, entrevistas a funcionarios y análisis cualitativo de casos.

El enfoque para emplearse será el cualitativo, basado en la interpretación de normas, doctrina y jurisprudencia para comprender contextos jurídicos y sus implicaciones sociales.

El tipo de investigación será descriptiva, con diseño no experimental, adaptado a la complejidad del tema. La población abarcará procesos sancionadores del GAD Riobamba entre 2024 y 2025, con muestra intencional no probabilística por conveniencia, excluyendo casos incompletos o no representativos. Las técnicas incluirán revisión documental de expedientes, análisis de contenido normativo y jurisprudencial y entrevistas semiestructuradas a actores involucrados. Los instrumentos serán fichas de registro y matrices de análisis que facilitarán la identificación de patrones de desproporcionalidad. El proceso se guiará por criterios éticos, con validación triangulada de fuentes para asegurar rigurosidad, permitiendo generar conocimiento profundo sobre el equilibrio entre potestad sancionadora y garantías constitucionales.

El informe se organizó en unidades temáticas: UNIDAD I EJERCICIO DE POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO EN ÁREA ADMINISTRATIVA. 1.1 Fundamentación jurídica de la potestad sancionadora del Estado. 1.2 Diferenciación conceptual entre motivación administrativa y proporcionalidad. 1.3 Derecho administrativo sancionador, procedimiento y capacidad resolutiva. 1.4 Garantías constitucionales y derechos fundamentales dentro del régimen administrativo sancionador.

En la UNIDAD II EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN ÁREA ADMINISTRATIVA constaron temas como: 2.1 Marco constitucional del principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador; 2.2 La proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador como principio y herramienta; 2.3 Subprincipios de la proporcionalidad. 2.4 Límite del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora con base en la proporcionalidad. 2.5 El principio de proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador.

Luego, en la UNIDAD III titulada EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN GOBIERNOS SECCIONALES. Se dividió en cuatro subtítulos: 3.1 Los gobiernos seccionales y su capacidad sancionatoria. 3.2 El procedimiento y régimen de sanciones administrativas en el COA y el COOTAD. 3.3 El principio de proporcionalidad como antesala a la imposición de una sanción. 3.4 Estudio de casos GAD Municipal de Riobamba.

En el CAPÍTULO IV se analizó a profundidad el caso tanto en las resoluciones como en las entrevistas realizadas a expertos que permitieron tener resultados claros y terminar con el CAPÍTULO V que contiene las conclusiones y recomendaciones.

Planteamiento del problema

La investigación aborda la interrogante: ¿Las resoluciones administrativas sancionadoras emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba cumplen con el test constitucional de proporcionalidad como estándar de motivación exigido por el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador? El trabajo propone un ejercicio de control de validez constitucional de los actos administrativos sancionadores en gobiernos subnacionales.

La investigación plantea confirmar si en el ejercicio de la potestad sancionadora que ejerce el municipio se respeta el límite del debido proceso. El eje central está en los principios de motivación y proporcionalidad expuestos en el artículo 76 numeral 6 de la CRE. El hecho a investigar plantea la relación entre la resolución administrativa sancionadora y la infracción como un ejercicio de razonamiento estructurado que incorpore los subprincipios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto. La respuesta proviene de la atención a la aplicación del principio de proporcionalidad en sede administrativa como un problema jurídico.

El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los gobiernos municipales autónomos descentralizados constituye una herramienta esencial para preservar el orden público local y hacer cumplir las normas urbanas, ambientales, de convivencia y tributarias. La forma en que se aplican las sanciones revela frecuentes tensiones entre la necesidad de corregir conductas infractoras y la obligación de respetar los derechos fundamentales de los administrados. Desde la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) en 2017 y su articulación con el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2010), se estableció de manera expresa la obligatoriedad de observar el principio de proporcionalidad como criterio rector en toda decisión sancionadora.

En la práctica municipal se observa una marcada tendencia a ejercer una amplia discrecionalidad sin criterios objetivos claros ni guías internas de graduación, lo cual favorece resoluciones que no guardan una relación razonable entre la gravedad objetiva de la infracción, el daño causado y la intensidad de la medida punitiva adoptada. La imposición de multas o cláusulas que resultan desmedidas frente a infracciones de baja o mediana entidad lesiva. Otro caso que se puede encontrar es que las motivaciones sean genéricas o insuficientes, que no explicitan la ponderación de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Así también la ausencia de parámetros estandarizados

para individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias atenuantes o agravantes puede afectar gravemente a la proporcionalidad.

Otro factor importante está en cuanto a la autoridad. El rol de instructor y el de quien resuelve, si se trata de una sola persona, generan dudas razonables sobre la responsabilidad, sin dejar de lado el tema ético. Adicionalmente las deficiencias en la notificación y en la garantía efectiva del derecho de defensa. Como consecuencia directa, puede ser el aumento sostenido de recursos de revisión, apelaciones y acciones contencioso-administrativas ante la justicia ordinaria, junto con una creciente percepción ciudadana de abuso de poder.

El problema establece que es probable que el GAD Municipal de Riobamba mantenga una actitud tendiente a la desproporcionalidad en las sanciones. Esto podría intensificar el conflicto entre la administración y los administrados, con un aumento constante de las demandas y los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. A largo plazo, si no se corrige la institución propia, se vería como resultado que los pronunciamientos judiciales fueran más severos y declararan nulos muchos actos sancionadores por violación del derecho a la defensa y del principio de proporción.

La falta de confianza de la ciudadanía en las entidades locales también podría empeorar, lo que debilitaría la legitimidad del gobierno municipal. Es únicamente a través de la adopción efectiva del principio de proporcionalidad como criterio operativo que se podrá cambiar esta tendencia y armonizar la potestad sancionadora con los estándares constitucionales y del COA.

El problema jurídico que se investiga consiste en determinar en qué medida las sanciones impuestas por el GAD Municipal de Riobamba vulneran el principio de proporcionalidad, entendido como mecanismo de equilibrio entre la potestad sancionadora estatal y la protección de los derechos ciudadanos (Cordero 2009). A esta investigación le interesa analizar cómo la discrecionalidad excesiva, la deficiente interpretación del principio de proporcionalidad y las falencias en notificación y motivación impactan en el derecho a la defensa y en los límites que la Constitución y el COA imponen a la Administración.

La investigación busca identificar patrones de desproporcionalidad en la graduación de las sanciones, así como las causas normativas, organizativas y culturales que los explican. Con ello se pretende fundamentar la necesidad de ajustar la práctica administrativa del GAD de Riobamba a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en el sentido estricto que exige el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Formulación del Problema

¿Cumplen las resoluciones administrativas sancionadoras emitidas por el GAD Municipal de Riobamba con el test constitucional de proporcionalidad previsto en el art. 76 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, asegurando que la sanción impuesta sea idónea, necesaria y estrictamente proporcional a la gravedad de la infracción, al daño causado y al fin público perseguido, respetando así las garantías de motivación, debido proceso y seguridad jurídica?

Justificación

La aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas del GAD Riobamba es importante porque permite observar y fortalecer la institucionalidad democrática, identificando falencias en la potestad sancionadora y desarrollando estrategias para adaptarse a estándares constitucionales. Los administrados, funcionarios y estudiantes de Derecho podrían tomar decisiones más informadas sobre cómo enfocar su práctica o educación al comprender el impacto que las conductas administrativas tienen sobre el administrado. Sin importar el lugar en el que se encuentre, ya sea en la defensa del administrado, en el ejercicio de potestad pública o en la investigación científica, el trabajo es de utilidad como elemento de diagnóstico.

Otro aporte que sugiere este trabajo es identificar nuevos referentes teóricos que permitan plantear una idea clara de cómo el principio de proporcionalidad supera la mera formalidad y puede permitir un equilibrio entre sanción y derechos, proporcionando información valiosa sobre tendencias en procedimientos administrativos, cambio en prácticas y desafíos éticos y legales. Además, contribuye a la identificación de problemáticas relacionadas con el desarrollo institucional, la educación jurídica, el cambio normativo y la responsabilidad ética. Esta investigación ayuda a las administraciones locales a entender cómo el principio está cambiando el procedimiento administrativo sancionador y cómo adaptarse para maximizar la eficiencia y el respeto a los derechos; así como, proporcionar información valiosa que puede ser utilizada para tomar decisiones informadas en la práctica administrativa y en la educación legal. Esta investigación busca proporcionar información valiosa para actualizar habilidades, rediseñar procedimientos, adaptarse a cambios normativos. En definitiva, contribuye a la eficiencia de los funcionarios, a reducir conflictos y a proporcionar justicia administrativa más accesible.

La pertinencia de esta investigación se fundamenta en la necesidad de entender cómo el principio de proporcionalidad está impactando en los procedimientos administrativos y en cómo abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades que se presentan con su aplicación. Los beneficios de la investigación propuesta son amplios e incluyen al círculo de actores intervinientes en el proceso, como administrados, funcionarios públicos, instituciones de educación superior, abogados, jueces. Ellos pueden utilizar la información como un insumo valioso sobre el impacto del principio en el Derecho Administrativo. Las administraciones locales se benefician al comprender cómo se transforma el procedimiento sancionador y cómo adaptarse. Las instituciones de educación superior pueden utilizar los resultados para rediseñar programas que aborden las necesidades del campo administrativo en la era del Estado.

OBJETIVOS

Objetivo General

Determinar si la motivación de las resoluciones administrativas sancionadoras emitidas por el GAD Municipal de Riobamba durante el año 2024 cumple con el test constitucional de proporcionalidad previsto en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador

Objetivos Específicos

- Examinar el marco constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial relativo a la motivación administrativa y al principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador.
- Evaluar la motivación y la proporcionalidad de las resoluciones administrativas sancionadoras del GAD Municipal de Riobamba mediante la aplicación del test de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, utilizando la matriz de 23 criterios de análisis.
- Diseñar un modelo técnico jurídico de graduación de sanciones fortalecer la proporcionalidad en el GAD Municipal de Riobamba.

MARCO REFERENCIAL

Estado del arte

El principio de proporcionalidad ha generado literatura bajo tres líneas teóricas. En la primera línea de producción está alrededor del marco constitucional. En este enfoque, la proporcionalidad debe someterse a un test para controlar la legitimidad de las restricciones a derechos fundamentales. El segundo enfoque se centra en el Derecho administrativo sancionador, donde la importancia radica en la aplicación práctica en casos, casi siempre desde una perspectiva comparada. Un tercer enfoque relaciona la proporcionalidad con el derecho fundamental a la buena administración. En este punto se busca la alineación con los estándares de razonabilidad, motivación y límites a la arbitrariedad.

La proporcionalidad como principio se relaciona con el modelo del Estado constitucional de derecho. El eje está en los métodos de control e interpretación de la Constitución. Mogrovejo-Gavilánez et. al (2020) publicado en la Revista *Iustitia Socialis* es un caso fundamental de análisis. Allí se emplea el *test* de proporcionalidad para analizar cómo la Corte Constitucional ecuatoriana sustenta las medidas que limitan derechos. Sus descubrimientos afirman que la prueba de proporcionalidad proporciona un procedimiento bastante claro para determinar si una intervención por parte del Estado es constitucionalmente aceptable.

Otro aporte significativo de los autores Mogrovejo-Gavilánez et. al (2020) es una comparación explícita de los subprincipios que forman parte de la proporcionalidad. Los subprincipios que analizan las necesidades, la idoneidad y la proporcionalidad propiamente dicha. En segundo lugar, aunque se aplica el *test* completo de proporcionalidad, solo en un caso examinado se declara que es desproporcionado en sentido estricto. La proporcionalidad, se presenta como una herramienta argumentativa más retórica que analítica sin un equilibrio adecuado entre los fines y los medios.

En párrafos anteriores se planteó una línea de la literatura vinculada al ámbito del Derecho administrativo sancionador. Aguas Almeida y Molina Andrade (2024), en un artículo publicado en 593 *Digital Publisher*, lograron la conexión entre el principio de proporcionalidad y el sistema sancionador ecuatoriano. Desde esta perspectiva, la proporcionalidad es un criterio estructural del régimen sancionatorio. En esta línea de la literatura, la contribución del principio al debido proceso es fundamental, puesto que advierte que la aplicación de sanciones debe ir en concordancia para evitar inconsistencias

decisorias. En una tesis de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, Loor Burgos y Marín Mendoza (2021) desarrollan un enfoque teórico sobre la proporcionalidad como limitación material al poder de sancionar. Establecen dos niveles: el normativo y el aplicativo. En su análisis, la proporcionalidad contribuye a elevar la calidad de los estándares de toma de decisiones al exigir una relación coherente entre la infracción, la regla aplicable y la sanción impuesta. En esta literatura la proporcionalidad actúa como un parámetro de racionalidad y el límite a la discrecionalidad administrativa.

Un elemento importante de la literatura es la contribución del derecho penal a la proporcionalidad, sobre todo en la sección de las sanciones. La contribución radica en la diferencia entre la proporcionalidad abstracta y la concreta. Petit (2019) en la Revista Digital de Derecho Administrativo examina el concepto de las sanciones administrativas y describe cómo se incorpora la proporcionalidad en la supervisión del poder sancionador en Europa. La perspectiva sostiene que la ley francesa exige que se aplique la proporcionalidad de un modo similar a la lógica penal.

El objetivo de esta aplicación es equilibrar la eficacia del sistema sancionador con la protección de los derechos individuales, frente a lo intenso del poder del tomador de decisiones. En este contexto, la proporcionalidad abstracta se refiere al diseño normativo de las sanciones, mientras que la proporcionalidad concreta se manifiesta en la dosificación individualizada que hace la administración y el control judicial posterior. Desde este punto de vista, los conflictos proporcionales en el *ius puniendi* administrativo parecen ser un fenómeno generalizado con componentes europeos y convencionales sólidos.

En el ámbito sancionador, Ruiz Bautista y Mero (2024), en *Journal Scientific MQRInvestigar*, afirman que la falta de criterios de proporcionalidad en las multas establecidas por la Ley Orgánica de la Salud afecta el debido proceso y la garantía constitucional de proporcionalidad del artículo 76 numeral 6. La investigación concluye que la ausencia de criterios para graduar incide directamente en la intensidad y los impactos de las sanciones. En concreto, sostienen que el artículo 254 de la ley no define rangos ni directrices para ajustar la multa, lo que da lugar a imposiciones automáticas (como una multa fija de cinco remuneraciones básicas), con el peligro de obtener resultados excesivos y desmesurados.

La proporcionalidad se relaciona con el derecho fundamental a una buena administración en la tercera línea, que se entiende como un grupo de requisitos que exigen

a la administración que decida con motivación, razonabilidad y un enfoque en el interés general, sin sacrificar derechos indebidamente. En esta línea, Rodríguez y Arana Muñoz (2012), en la Revista de Derecho Administrativo, sostienen que una buena administración requiere decisiones que sean razonadas, proporcionales y razonables, respetuosas con los derechos de quienes están siendo administrados y compatibles con el interés general. Desde esta perspectiva, la proporcionalidad se define como el criterio que hace posible lograr un equilibrio entre el interés público buscado y la afectación de intereses individuales, actuando como una barrera operativa contra la arbitrariedad a través de métodos de ponderación.

El trabajo de Lascano y García (2025) en *Lex Magazine* trata sobre la relación que existe entre el debido proceso, la buena administración y la proporcionalidad. Ellos sostienen que la proporcionalidad es una garantía necesaria del debido proceso en los procedimientos administrativos y para respaldar su afirmación, examinan las sanciones aplicadas a oficiales de seguridad penitenciaria por delitos muy graves. El estudio cualitativo se centra en seis procedimientos administrativos de 2023 y concluye que las disparidades encontradas, sobre todo en la aplicación del despido, evidencian la necesidad de mejorar los criterios y prácticas de implementación del principio.

Por último, es ilustrativo el estudio de Beltrán (2018) sobre Ecuador, que analiza la proporcionalidad de las sanciones disciplinarias que aplicó el Consejo Judicial entre 2013 y 2018 con base en casos asociados a una falta disciplinaria concreta bajo el Código Orgánico del Poder Judicial. La investigación elige decisiones disciplinarias emitidas por el Plenario y la Dirección General del Consejo, fusionando análisis doctrinales y normativos con revisión de casos.

Los hallazgos señalan que las decisiones, en términos generales, incluyen una prueba de proporcionalidad estructurada (necesidad, idoneidad y proporcionalidad) y que el razonamiento que fundamenta la elección y la calificación de las sanciones suele ser estándar, siguiendo fórmulas estandarizadas, sin personalizar adecuadamente la conducta o las circunstancias individuales y funcionales del juez. Este fenómeno produce respuestas disciplinarias uniformes a diversas situaciones reales, debilitando tanto la exigencia de proporcionalidad como la obligación de un estímulo reforzado que es propio del ámbito disciplinario. En consecuencia, el autor determina que el poder sancionador, como una expresión de *ius puniendi*, debe ser visto como sujeto a límites estrictos.

Aspectos teóricos

El principio de proporcionalidad ha sido tratado por la Corte Constitucional del Ecuador, a través del ejercicio del control del estándar de control de constitucionalidad. El ejercicio de este control es garantizar que la actuación estatal no implique la restricción de derechos mientras se ejercita la capacidad de sancionar. El test de proporcionalidad es una herramienta útil para el análisis jurídico que evalúe la validez de las resoluciones administrativas.

La prueba implica la revisión del cumplimiento de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en el sentido estricto. Solo la presencia de los tres subprincipios permite una motivación adecuada en las decisiones administrativas. En el caso de la idoneidad, se revisa que la medida adoptada por la administración es adecuada para alcanzar el fin constitucional, esto es, que la sanción contribuya a la protección del interés público que busca resguardar.

En el caso del subprincipio de necesidad, plantea que existe una posibilidad de acciones, pero se usa la que menos lesión genere a los derechos del administrado. Por lo tanto, las medidas no exceden y logran eficacia. En el caso de la proporcionalidad, en el sentido estricto, es el ejercicio de ponderación entre medida y perjuicios. Por ello, la carga impuesta no resulta desmedida.

El examen de proporcionalidad para la Corte Constitucional es un requisito de sustancia de validez de toda decisión pública. El caso de las sanciones debe tratarse con mayor prolijidad en virtud de que su aplicación significa restricciones de derechos. Tanto la proporcionalidad como la motivación son ejes fundamentales de cualquier decisión administrativa. La motivación es suficiente, clara y razonada cuando es posible verificar la relación entre hechos, norma y decisión (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-18-CN/19, 2019; Sentencia No. 1149-19-JP/20, 2020); su relación con la proporcionalidad de forma adecuada garantiza el principio del debido proceso. Bajo esos criterios, la Corte Constitucional (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 003-18-SIN-CC, 2018; Sentencia No. 66-15-JH/21, 2021) se ha pronunciado sobre los dos principios, diciendo que la motivación suficiente evita arbitrariedades y permite un control judicial posterior.

Unidad 1: Ejercicio de potestad sancionadora del estado en área administrativa

Fundamentación jurídica y principios de la potestad sancionadora del Estado

La potestad sancionadora del Estado es legítima si se realiza dentro de los márgenes constitucionales y legales que garantizan límites materiales y garantías procesales (Mitre 2015). La potestad de castigar a personas cuando sus actuaciones contravienen la ley es parte del *Ius puniendi*. Este poder es de uso exclusivo del Estado cuando se trata de aplicar sanciones a faltas administrativas. La responsabilidad del Estado al respecto incluye determinar cuáles son las conductas que pueden ser procesadas, los elementos de convicción que configuren una conducta en infracción, determinar las sanciones que pueden devenir de las acciones, la autoridad competente y la forma de procesarlas bajo reglas claras. Siendo el Derecho Administrativo heredero del derecho penal (Hidalgo, 2018)

En el Ecuador, la Constitución de la República (2008) establece el debido proceso como un estándar obligatorio en todos los trámites donde se determinan derechos u obligaciones, incluidos los procedimientos administrativos sancionadores. En concreto, el artículo 76 establece una norma de legalidad y tipicidad: nadie puede ser sancionado por actos u omisiones no tipificados como delitos, ni se le puede imponer penas que no estén previstas en la Constitución o la ley.

Además, exige competencia y cumplimiento de los procedimientos específicos para cada caso. El artículo 76, numeral 6, de la Constitución de la República del Ecuador establece que "la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza" (Constitución de la República del Ecuador, CRE, 2008), lo que convierte a la proporcionalidad en una garantía sustantiva. Esta declaración es un compromiso para el poder legislativo y la administración. De manera que la respuesta sancionada esté a la altura de la gravedad del delito y no se convierta en una carga excesiva.

Un factor decisivo es la motivación. La Constitución dispone que las decisiones de la autoridad tienen que estar justificadas y que los actos administrativos no justificados son nulos, lo cual subraya el concepto de que sancionar implica justificar con normas y razones aplicables, por qué una conducta corresponde a un tipo determinado y por qué la consecuencia impuesta tiene fundamento legal.

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) establece el marco para funciones administrativas y define principios que funcionan como restricciones directas sobre la aplicación del ius puniendi administrativo. La legalidad establece que todas las acciones

administrativas deben estar sujetas a la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley, los principios y la jurisprudencia aplicable y el mismo COA.

Este límite es la base del principio de legalidad en su sentido más amplio. El principio de legalidad es el que se manifiesta en cuestiones de sanciones. El principio establece que las infracciones administrativas solo se componen de actos y omisiones que la ley prevé. Cada una de estas infracciones tiene su sanción correspondiente y no se permite la analogía ni la interpretación amplia de las normas sancionadoras.

En cuanto a la proporcionalidad, se presenta como un principio transversal de la toma de decisiones administrativas en el COA. Las decisiones deben ser coherentes con el propósito del derecho y tomarse con un "equilibrio justo" entre intereses, evitando la restricción de derechos mediante cargas excesivas en relación con el objetivo que se persigue. Esto se complementa con la prohibición de la arbitrariedad, que evita interpretaciones arbitrarias y exige la discrecionalidad respecto de los derechos, el deber de motivación y la razonabilidad debida.

El COA formula la norma de racionalidad de manera constante, determinando que las decisiones administrativas tienen que estar justificadas. Por tanto, la Constitución y las regulaciones del COA establecen que las sanciones no son simplemente una cuestión de imponer consecuencias, sino más bien de crear decisiones que sean razonadas y controlables y compatibles con los derechos.

El COA incluye dentro de las garantías específicas del derecho administrativo sancionador la prohibición de sanciones concurrentes. No se puede sancionar a una persona dos veces administrativamente cuando hay coincidencia en el sujeto, el objeto y la causa, principio que se expresa en los procedimientos administrativos como "non bis in idem". El procedimiento sancionador en sí mismo exige que la decisión preliminar determine el delito, identifique al acusado, señale la disposición legal aplicable y precise la pena prevista.

El fallo final debe contener la identificación de la ofensa, quién es el responsable, la evaluación de las pruebas y la sanción impuesta. Estos requisitos están directamente relacionados con el artículo 76 de la Constitución. La legalidad, la motivación, el derecho a defenderse y la proporcionalidad dejan de ser simplemente fórmulas para convertirse en contenido mínimo verificable.

La literatura ha interpretado la proporcionalidad como un resguardo estructural del sistema de sanciones y del debido proceso. Aguas Almeida y Molina Andrade (2024)

sostienen que la falta de claridad regulatoria y la carencia de criterios uniformes dan lugar a decisiones dispares y riesgos de arbitrariedad. Por lo tanto, sugerimos robustecer las pautas institucionales para implementar la proporcionalidad de manera constante en el régimen sancionador ecuatoriano. De manera similar, Lascano y García (2025) examinan las sanciones administrativas y destacan que la proporcionalidad funciona como una garantía esencial del debido proceso, advirtiendo sobre disparidades que exigen mejorar los criterios y las capacidades decisionales para evitar respuestas automáticas máximas.

En última instancia, cuando el poder de imponer sanciones se vincula con el derecho a una buena administración, que se entiende como un estándar de decisiones razonables y justificadas orientadas hacia el interés general sin renunciar a los derechos. La base legal para ese poder es reforzada. Rodríguez (2018) y Arana Muñoz (2012) destacan que la motivación adecuada y el razonamiento deben ser la base del poder público para eludir arbitrariedades y salvar la situación jurídica de los ciudadanos frente a la administración. La capacidad de imponer sanciones en Ecuador está autorizada constitucional y legalmente, aunque se reduce estrictamente por la criminalidad, la legalidad, la motivación, la proporcionalidad y el *non bis in idem*. Todos estos factores son esenciales para validar cualquier sanción administrativa.

Diferenciación conceptual entre motivación administrativa y proporcionalidad

La motivación administrativa y el principio de proporcionalidad se relacionan, pero no son conceptos equivalentes. Por un lado, la motivación es un requisito estructural del acto administrativo, el cual exige que la autoridad exponga los fundamentos fácticos, probatorios y jurídicos que sostienen su decisión, su función es permitir que el administrado comprenda la razón de la decisión, pueda impugnarla adecuadamente y que un órgano de control revise su validez.

La proporcionalidad en cambio, es un test constitucional de control de validez, su función no se limita a verificar si la resolución contiene normas o antecedentes de hecho, sino a examinar si la sanción impuesta guarda una relación racional, necesaria y equilibrada con la infracción cometida y con el fin público que se pretende proteger, por tanto puede existir una resolución formalmente extensa, con abundante cita normativa, pero materialmente desproporcionada si no justifica por qué la sanción concreta era adecuada, necesaria y equilibrada.

En el procedimiento administrativo sancionador, la motivación es el vehículo argumentativo mediante el cual la autoridad debe demostrar la proporcionalidad, dicho de otro modo, la proporcionalidad no reemplaza a la motivación, sino que eleva su intensidad cuando la decisión impone una sanción. La autoridad administrativa no solo debe afirmar que existe una infracción sino explicar la finalidad de la sanción, la relación entre la medida y el fin, la inexistencia de alternativas menos gravosas y la ponderación entre la afectación al administrado y el beneficio público.

Si una resolución administrativa sancionadora no contiene razones suficientes sobre idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, el problema no es solo de técnica argumentativa, sino de validez constitucional, en ese escenario, puede configurarse vulneración de la garantía de motivación del artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución y causal de nulidad del acto administrativo conforme al artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, por contrariar la Constitución o la ley.

Derecho administrativo sancionador, procedimiento y capacidad resolutiva

El derecho administrativo sancionador se entiende como una expresión del poder punitivo del Estado en el área del derecho público cuyo objetivo es defender los derechos legales colectivos mediante la respuesta a las infracciones administrativas. En Ecuador, no se ejerce libremente, ya que está constitucionalmente condicionado por las garantías del debido proceso. En particular, el artículo 76 de la Constitución estipula que nadie puede ser sancionado por una conducta no tipificada como delito, que la decisión provenga de una autoridad competente y que se respete el procedimiento apropiado para cada procedimiento. Además, exige que exista proporcionalidad entre las complicaciones y las sanciones, así como que todas las decisiones sean razonadas y se pueda recurrir.

La doctrina reciente sostiene que el principio de proporcionalidad sirve como criterio para controlar la racionalidad de las decisiones administrativas y como un mecanismo estructural del sistema sancionador. Aguas Almeida y Molina Andrade (2024) describen las sanciones como una consecuencia legal negativa vinculada a la conducta catalogada por la ley y establecen la proporcionalidad como un elemento del debido proceso en el contexto de las sanciones, precisamente para evitar reacciones automáticas o inconsistentes entre instituciones. En su análisis, la falta de solidez de las guías de la aplicación se traduce en disparidades en la toma de decisiones y refuerza la necesidad de estandarizar los criterios para calificar y motivar.

El COA incluye estos requisitos y organiza el procedimiento sancionador como un procedimiento regulado que condiciona la capacidad de decisión de la Administración, evitando que se tomen decisiones arbitrarias. La división entre las funciones sancionadoras e investigativas para que no recaigan sobre el mismo funcionario público en lo que respecta a las garantías, la presunción de inocencia hasta que se tome una decisión administrativa definitiva y prohíbe la imposición de sanciones sin procedimientos previos. Estas reglas no son simplemente formales; establecen quién puede decidir, en qué condiciones con ello se reduce el riesgo de parcialidad y se refuerza la legitimidad de la decisión.

En la fase de inicio, el COA establece que los procedimientos sancionadores pueden comenzar de oficio o por denuncia. La formalización se lleva a cabo mediante un acto administrativo emitido por el instructor. Este diseño indica que el poder de resolución no se manifiesta desde el principio como una autoridad para sancionar sin mediación, sino como una facultad que se activa tras una actuación inicial con un mínimo de alegaciones fácticas, evaluación preliminar y determinación de la autoridad competente para resolver.

El momento crucial en la construcción del caso administrativo es la investigación, ya que asegura una contradicción y pruebas suficientes. El COA establece un plazo para que el supuesto autor realice la acción, presente documentos y pida procedimientos paralelos que actuarán de oficio para esclarecer los hechos y reunir la información pertinente. Una regla fundamental para evitar la arbitrariedad es la del peso de la prueba. Salvo en los casos de exención, es responsabilidad de la administración pública demostrar el delito y la culpabilidad. La resolución está condicionada de manera sustancial a un estándar mínimo de prueba y a un archivo elaborado conforme a las normas.

La decisión que finaliza los procedimientos en la fase de toma de decisiones, según lo estipulado por el COA, no debe ser simplemente una afirmación de culpabilidad, sino una estructura resolutiva. Debe determinar quién es el responsable, identificar la infracción, evaluar las pruebas presentadas y especificar la pena o declarar que no hay responsabilidad ni delito. Además, evita que la resolución acepte los hechos diferentes a los determinados durante el proceso, impidiendo así decisiones sorpresivas o construidas ex post. La capacidad de decisión se entiende como una competencia canalizada legalmente. Tomar decisiones únicamente en función de lo que se ha accionado y justificado en el expediente.

Estas fases incluyen límites materiales que se aplican durante todo el proceso. Un ejemplo de él es el principio de *non bis in ídem*, que se promueve en el COA como una restricción a la imposición de sanciones administrativas dos veces, si el sujeto, objeto y causa

son iguales. Este principio ejerce un control sobre la concurrencia y evita la duplicación punitiva, lo que fortalece la certeza jurídica. El COA incluye el principio de proporcionalidad en su catálogo general, lo cual se entiende como una exigencia para que la sanción y la ofensa sean proporcionales, también ofrece criterios de aplicación para orientar la calificación. En cuanto a la capacidad de tomar decisiones, esto implica que la autoridad no puede aplicar una sanción de forma reflexiva. Debe justificar por qué esa sanción es adecuada en el caso concreto.

La proporcionalidad funciona como un estándar reforzado de motivación en las decisiones que impactan los derechos. Según los estudios aplicados, las sanciones deben ser adecuadas para el objetivo legítimo, necesarias ante alternativas menos graves y estrictamente equilibradas. En esta línea, Lascano y García (2025), al analizar las sanciones administrativas en situaciones concretas, observan diferencias y concluyen que la aplicación defectuosa o desigual del principio exige mejorar los criterios de evaluación e incentivo para evitar respuestas punitivas desiguales en casos comparables. Esta observación tiene importancia para la capacidad de resolución. Cuando la administración decide sin criterios coherentes, el poder de resolver casos se acerca peligrosamente a lo arbitrario.

Por último, la facultad de resolver se complementa con el control posterior, ya que cualquier poder para imponer sanciones supone una posibilidad real de revisión. La literatura que estudia los procesos sancionadores resalta que se pueden impugnar las sanciones administrativas en los tribunales administrativos, el procedimiento, los principios y el control constituyen un sistema de derecho administrativo sancionador que no solo permite la imposición de sanciones, sino que también establece las condiciones para que estas decisiones sean revisables, proporcionales y razonables desde el punto de vista legal.

Garantías constitucionales y derechos fundamentales dentro del régimen administrativo sancionador

Las garantías constitucionales en el sistema de sanciones administrativas tienen como objetivo limitar el *ius puniendi* del Estado y brindar una protección eficaz frente a decisiones que puedan coartar derechos. En este marco, se entiende que los derechos y garantías constitucionales son de un nivel superior, relacionados con la dignidad humana y dotados de una posición reforzada de protección dentro del sistema legal. Al mismo tiempo, los derechos fundamentales funcionan como expectativas legales que la ley reconoce para todas las personas y las convierte en parámetros exigibles incluso ante sanciones administrativas (Beltrán 2014).

Desde este punto de vista, los procedimientos sancionatorios no pueden considerarse un proceso meramente formal. Por el contrario, son procedimientos especiales en los que la Administración ejerce su ius puniendi y, dado que pueden implicar una sanción, deben seguirse rigurosamente sus garantías (Beltrán 2014). La doctrina referida por Beltrán subraya que la validez de la acción disciplinaria podría verse comprometida si no se siguieron los procedimientos establecidos por ley, ya que la decisión se habría tomado sin atenerse al procedimiento legalmente establecido. En lo que respecta al procedimiento administrativo, esto implica garantizar el derecho a ser escuchado, el derecho a la defensa y los trámites que posibilitan un debate real sobre los hechos y su clasificación legal.

Entre los límites materiales del poder sancionador destacan. En primer lugar, la legalidad y la tipicidad. La legalidad impone que la Administración solo investigue y sancione por conductas descritas previamente como infracciones en la ley. Complementariamente, la tipicidad exige que esa descripción sea concreta y precisa. Evitando márgenes que habiliten usos abusivos de la potestad sancionadora. En segundo lugar, el *non bis in idem* opera como garantía procesal que impone la persecución o sanción reiterada por los mismos hechos, evitando acumulaciones punitivas y reforzando la coherencia del sistema sancionador (Beltrán 2014).

Finalmente, en los procesos administrativos es fundamental el estándar de independencia e imparcialidad. La falta de distinción entre el organismo que investiga y el que juzga pone en peligro la imparcialidad, la cual está relacionada con las normas constitucionales para el juicio por una autoridad competente e imparcial. Estas reglas procesales exigen una separación adecuada entre las funciones de investigación y adjudicación, que son desempeñadas por servicios distintos. Esto se complementa con la comprensión de una buena administración como un derecho que exige acciones imparciales, justas y razonables, respetando el derecho a ser escuchado antes de que se tomen medidas desfavorables, en particular en los trámites que imponen sanciones o limitan derechos (Barreno 2023).

El test de proporcionalidad y motivación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador

La Corte Constitucional del Ecuador ha utilizado el test de proporcionalidad como herramienta de control de las medidas estatales que restringen derechos. En términos generales, el examen se estructura en la verificación de un fin constitucionalmente legítimo y en tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Esta

estructura permite determinar si la intervención estatal puede considerarse compatible con la Constitución.

La idoneidad exige comprobar que la medida adoptada contribuye efectivamente a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo; en materia administrativa sancionadora, la autoridad debe identificar el interés público protegido y explicar por qué la sanción concreta ayuda a protegerlo. No basta afirmar que se sanciona por incumplimiento de una ordenanza; es necesario demostrar la conexión entre la conducta, la finalidad pública y la consecuencia administrativa. En la sentencia No. 889-20-JP/21 la Corte Constitucional refuerza este criterio al indicar que, en materia sancionadora, la autoridad debe justificar de forma reforzada la relación entre la sanción impuesta y la protección del interés público, evitando así que existan decisiones automáticas o meramente formales.

La necesidad exige verificar si existía una medida alternativa igualmente eficaz y menos lesiva para el administrado, en sede municipal, este análisis obliga a considerar si una advertencia, una medida correctiva, una multa menor, una subsanación o una sanción gradual podían proteger el mismo interés público con menor afectación. Si la autoridad impone directamente una sanción intensa sin descartar alternativas razonables, el acto presenta un déficit de necesidad. En la sentencia No. 1325-15-EP/21, la Corte Constitucional advierte que, al existir una falta de análisis de alternativas menos gravosas, se configura un déficit de motivación y esto vulnera el debido proceso, especialmente cuando la administración impone sanciones sin que exista la respectiva justificación de por qué no adoptó medidas correctivas o graduales.

Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto ha sido consolidada en la jurisprudencia constitucional como un ejercicio de ponderación entre el beneficio público y la afectación al administrado. En la Sentencia No. 1679-12-EP/20, la Corte establece que la motivación constituye una garantía sustancial del debido proceso, por lo que la sanción debe reflejar un equilibrio razonable entre la gravedad de la infracción y la intensidad de la respuesta estatal. En la misma línea, la Sentencia No. 904-12-EP/19 señala que la motivación debe permitir el control ciudadano y judicial, evitando decisiones arbitrarias o desproporcionadas.

Dentro del GAD Municipal de Riobamba, el test de proporcionalidad permite evaluar si las resoluciones administrativas sancionadoras cumplen una motivación constitucionalmente suficiente; una resolución supera el test cuando identifica un fin legítimo, demuestra que la sanción es idónea, descarta alternativas menos gravosas y

pondera la sanción frente a la gravedad real de la infracción. Si omite estos pasos, la decisión puede conservar apariencia formal de legalidad, pero carecer de justificación constitucional suficiente.

Por otro lado, la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado una línea jurisprudencial respecto a la motivación de los actos administrativos y sancionadores, estableciendo estándares estrictos de control constitucional que permiten verificar su validez a través del denominado test de motivación, este test constituye una herramienta de control del debido proceso prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, y su aplicación resulta especialmente relevante en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

En la Sentencia No. 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional establece de manera expresa el contenido del test de motivación, señalando que toda decisión debe superar tres parámetros esenciales: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La razonabilidad implica que las normas utilizadas sean pertinentes y aplicables al caso concreto; la lógica exige coherencia entre los hechos probados, la norma aplicada y la decisión adoptada y la comprensibilidad requiere que la motivación sea inteligible para el administrado, en consecuencia, cuando uno de estos elementos falta, la decisión carece de motivación constitucionalmente válida.

De manera complementaria, en la Sentencia No. 889-20-JP/21, la Corte refuerza el estándar en el ámbito sancionador, estableciendo que la motivación debe ser reforzada, individualizada y específica, debido a que el ejercicio del ius puniendi administrativo exige un mayor nivel de justificación. En este sentido, no resulta suficiente la mera cita normativa, sino que la autoridad debe explicar de forma expresa la relación entre los hechos del caso, la norma aplicada y la razón de la sanción impuesta, especialmente en términos de proporcionalidad.

Unidad 2: El principio de proporcionalidad en área administrativa

Marco constitucional del principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador

El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador ecuatoriano tiene una base constitucional directa; el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que debe existir debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. Esta disposición

no opera únicamente como mandato dirigido al legislador, sino también como estándar de control de la administración al momento de individualizar la sanción en un caso concreto.

El artículo 82 de la Constitución refuerza esta exigencia desde la seguridad jurídica, en materia sancionadora, la seguridad jurídica exige que la conducta infractora, la competencia de la autoridad, el procedimiento aplicable y la consecuencia jurídica sean previsibles, sin embargo la previsibilidad no se agota en la existencia de una ordenanza o una norma; también exige que la administración explique de manera razonada por qué, dentro del margen legal disponible selecciona una sanción específica y no otra menos gravosa.

El artículo 226 de la Constitución fija el principio de legalidad administrativa, según el cual las instituciones del Estado solo pueden ejercer las competencias atribuidas por la Constitución y la ley, en el ámbito sancionador municipal, esto significa que la autoridad no puede extender tipos infracciónales, aplicar sanciones no previstas o interpretar de forma expansiva normas sancionadoras. La proporcionalidad opera aquí como límite a la discrecionalidad, pues obliga a que la competencia sancionadora se ejerza con razones verificables y no como una facultad abierta.

El artículo 227 de la Constitución incorpora el modelo de buena administración al exigir que la administración pública se rija por principios como eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, en el procedimiento sancionador la buena administración exige decisiones congruentes, transparentes, justificadas y revisables, de modo que el administrado pueda conocer por qué se le sanciona, con base en qué pruebas y por qué la sanción impuesta resulta constitucionalmente admisible.

El artículo 11 numeral 3 de la Constitución dispone la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías constitucionales; por ello, las garantías del debido proceso, de motivación y de proporcionalidad son exigibles directamente ante la autoridad administrativa municipal; esto impide que el principio de proporcionalidad sea tratado como un criterio opcional o meramente doctrinal; por el contrario, constituye una exigencia aplicable en cada resolución administrativa sancionadora.

Finalmente, el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución exige que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas, esta garantía se conecta con la proporcionalidad porque una sanción administrativa solo puede considerarse

constitucionalmente válida si la resolución explica la pertinencia de las normas aplicadas frente a los hechos probados y justifica la medida concreta impuesta, cuando no existe esa explicación la resolución puede presentar déficit de motivación y por tanto ser contraria a la Constitución.

El análisis que se realizó en el presente trabajo en cuanto al marco constitucional aplicado al procedimiento sancionador del GAD Municipal de Riobamba evidencia que, aunque las resoluciones emitidas por este GAD de cierta forma cumplen formalmente con elementos como la identificación de la infracción cometida y la posibilidad de recursos, presentan deficiencias materiales en motivación y proporcionalidad.

Según el artículo 82 de la Constitución, correspondiente a la seguridad jurídica, se evidencia que la falta de criterios claros para graduar las sanciones genera incertidumbre para los administrados riobambeños, mientras que el Art. 226 de la Constitución correspondiente a la legalidad administrativa que limita la discrecionalidad, pero algunas resoluciones aplican sanciones estándar sin la respectiva justificación de la relación con la infracción concreta.

El artículo 227 de la Constitución correspondiente a la buena administración pública exige decisiones transparentes y razonadas, y este aspecto no siempre se cumple, ya que varias resoluciones carecen de un análisis del fin público y una correcta ponderación de los efectos sobre el administrado de la ciudad de Riobamba. El artículo 11 numeral 3 de la Constitución establece la garantía de la aplicación directa de los derechos, pero la motivación insuficiente dificulta el ejercicio del derecho a la defensa y a ser oído de forma adecuada. Finalmente dentro del artículo 76 numeral 7 literal L de la constitución establece la respectiva obligación de la existencia de una correcta motivación en cuanto al acto administrativo, dentro del presente trabajo se analizó 6 resoluciones emitidas en el año 2024 y se observa transcripciones de normas sin la existir una argumentación sobre idoneidad, necesidad, y proporcionalidad estricta, afectando así la validez constitucional y pudiendo generar nulidad según el artículo 105 de Código Orgánico Administrativo.

La revisión de las 6 resoluciones muestra una motivación incompleta y discrecional, donde el marco constitucional no se está reflejando plenamente en la práctica sancionadora del GAD Municipal de Riobamba, evidenciando la necesidad de reforzar la individualización de sanciones y la ponderación proporcional.

La proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador como principio y herramienta

El origen del principio de proporcionalidad está en el Derecho constitucional europeo. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán consolidó este principio como un estándar de control para evitar excesivas restricciones a derechos fundamentales, convirtiéndolo en una técnica de argumentación constitucional (Bernal Pulido, 2014; Ondrejek, 2023). Trabajos más contemporáneos como el de Alexy (2007) configuran una estructura de argumentación jurídica entre el control de constitucionalidad y el principio de proporcionalidad en cuanto a decisiones estatales. La proporcionalidad se plantea como un mecanismo para resolver el conflicto de la ponderación, configurando un criterio de herramienta o metodología al testear al principio. Desde el ámbito constitucional hay posiciones controvertidas sobre si la ponderación es una herramienta (Barak, 2017) o una técnica (Zagrebelsky, 1997) en los dos casos lo que busca es evitar los excesos que el poder público suele tener en el ejercicio de sus funciones

En el Derecho Administrativo, la proporcionalidad funciona a la vez como un principio estructural del *ius puniendi* estatal y como una herramienta metodológica para justificar, clasificar y regular las sanciones administrativas. Esto quiere decir que no es simplemente una cláusula de estilo, sino un parámetro que determina la validez de la decisión sobre la pena. La Administración tiene que probar que la reacción punitiva se ajusta al delito y que fue adoptada usando criterios racionales, evitando arbitrariedades y excesos.

Según Aguas y Molina (2024), la proporcionalidad es un principio fundamental del régimen sancionador y una condición del debido proceso, ya que la sanción tiene que conservar un equilibrio razonable entre el impacto en los derechos, la gravedad de la acción y los fines públicos perseguidos. (Barreno, 2023).

La proporcionalidad, como herramienta, permite organizar las decisiones disciplinarias: exige vincular las multas (orden urbano, salud, seguridad, protección del interés general) con los medios, excluyendo las respuestas automáticas. En esta línea, la literatura comparativa señala que el derecho sancionador administrativo ha asimilado normas del derecho penal y que el principio de proporcionalidad es fundamental para este control, tanto en términos regulatorios como en situaciones concretas (Hidalgo, 2018) La Corte Constitucional del Ecuador plantea la relación que la actuación y el control estatal en todo acto del poder público y la necesidad de evitar lesionar derechos fundamentales, para

lo que existe el principio de ponderación. (Corte Constitucional 2009, Sentencia 024-10-SCN)

Desde una perspectiva dogmática, la proporcionalidad también tiene como objetivo restringir la discrecionalidad. En el ámbito de las sanciones, la Administración tiene margen para la discreción, pero esta no debe convertirse en arbitrariedad. Por lo tanto, la proporcionalidad se utiliza como criterio de razonabilidad y como estándar para la revisión de decisiones, especialmente cuando el razonamiento es débil o estandarizado. La literatura especializada enfatiza que, en la configuración contemporánea del derecho administrativo sancionador, el requisito de proporcionalidad es clave para delimitar el poder punitivo del Estado y preservar las garantías del administrado (Aguas y Molina, 2024; Beltrán, 2014).

Subprincipios de la proporcionalidad

La doctrina plantea subprincipios que estructuran el razonamiento justificativo del principio de proporcionalidad. De esta forma, la secuencia argumentativa transita desde la idoneidad, necesidad hacia la proporcionalidad en sentido estricto. En la literatura ecuatoriana, Mogrovejo-Gavilánez (2020) define esta tríada como el núcleo de la prueba de proporcionalidad y subraya que la Corte Constitucional ha hecho uso de estos subprincipios para analizar medidas restrictivas, porque son útiles para estructurar la evaluación de multas y medios.

El subprincipio de idoneidad exige comprobar que la sanción seleccionada es adecuada para lograr el objetivo legítimo. No basta con apelar al interés general; es necesario explicar por qué esa penalización en particular ayuda a prevenir o corregir la infracción. En las sanciones administrativas, esto significa explicar por qué no fue suficiente un aviso, una advertencia o una multa menor ante el mismo hecho, si esas opciones protegieron igualmente el objetivo público.

Por último, la proporcionalidad en sentido estricto implica sopesar el costo de la sanción en relación con el beneficio público logrado. En este caso, se evalúa si el sacrificio exigido a la parte administrada es excesivo en comparación con el daño ocasionado por el acto y el interés general comprometido. Cuando las decisiones sancionadoras tienden a ser uniformes o cuando el razonamiento reduce la proporcionalidad a una fórmula.

Los subprincipios no son una lista, sino un mapa motivacional que mejora la calidad de las sanciones administrativas: se necesita describir el objetivo, comparar las opciones y

equilibrar los efectos. Existe un mayor riesgo de sanciones desproporcionadas y violaciones del debido proceso por motivos insuficientes cuando esta estructura no está presente.

Límite del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora con base en la proporcionalidad

El poder administrativo de sancionar es una expresión *del ius puniendi* del Estado y no puede ser ejercido como un mero privilegio de autoridad. La proporcionalidad actúa aquí como un límite material, ya que determina la legitimidad de la respuesta punitiva y establece los límites de discrecionalidad. La bibliografía sobre las sanciones administrativas advierte que el problema de proporcionalidad es una tendencia general relacionada con la ampliación del poder sancionador y su cercanía funcional con la lógica criminal. Según Aguas y Molina (2024), el Estado persigue la eficiencia, pero también tiene que proteger los derechos y evitar los abusos.

En el contexto ecuatoriano, la investigación aplicada sobre regímenes sancionadores y disciplinarios revela que suelen surgir castigos desproporcionados cuando la motivación se vuelve genérica o estandarizada y cuando la autoridad sancionadora no individualiza adecuadamente el acto y sus circunstancias. El GAD Municipal de Riobamba señala con exactitud este riesgo. La falta de directrices claras para calificar las sanciones, junto con prácticas administrativas que implican una amplia discrecionalidad, puede generar acciones disciplinarias que son incoherentes y mal motivadas.

La proporcionalidad restringe el uso de poderes sancionadores de dos maneras que se complementan mutuamente. En primer lugar, se necesita motivación reforzada porque la Administración tiene que explicar por qué la sanción concreta es adecuada y no excesiva. En segundo lugar, establece el orden en que se organiza el procedimiento para minimizar el peligro de arbitrariedad. La investigación subraya la importancia de garantizar garantías fundamentales, como la imparcialidad y la separación de roles, para evitar que el organismo actúe, al mismo tiempo, como investigador y como decisor sin controles ni contrapesos. Un estudio sobre el Consejo Judicial subraya que, para proteger el debido proceso y la imparcialidad, es necesario evitar que la misma persona o entidad se encargue de investigar y sancionar (Barreno 2023).

La proporcionalidad no solo mide el tamaño de la pena, sino que también regula la forma en que se ejerce el poder de imponer castigos. Es necesario justificar y personalizar, así como evitar las respuestas automáticas. Cuando se cumplen estos requisitos, la facultad

de imponer sanciones continúa siendo una herramienta legítima para la corrección administrativa. Si se omiten, se abre la puerta a la arbitrariedad y a la judicialización de las sanciones disciplinarias en los procesos contenciosos administrativos.

El principio de proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador

El principio de proporcionalidad es verdaderamente eficaz en el procedimiento administrativo sancionador, pues es allí donde se lleva a cabo el debido proceso a través de actos de iniciación, investigación y resolución, con garantías de defensa y justificación. En el contexto ecuatoriano, la literatura aplicada enfatiza que el procedimiento tiene como finalidad aplicar sanciones por infracciones, garantizar los derechos desde el principio hasta la decisión final y permitir la posibilidad de impugnación judicial en caso de desacuerdo con el acto sancionador (Ruiz-Bautista 2024). Esta perspectiva respalda el concepto de que la proporcionalidad no puede ser evaluada únicamente al final. Debe estar presente en la evaluación de los hechos, en la determinación de la infracción, en el análisis de las circunstancias y en la calificación de la sanción.

Por ejemplo, está prohibido imponer sanciones administrativas que supongan privación de libertad, y se exige que la gravedad del delito sea proporcional a la pena impuesta. Esta última debe incluir criterios habituales para calificar, como la intención o la reincidencia, el daño causado y la recidiva (Ruiz-Bautista 2024). Estos criterios funcionan como puentes entre el subprincipio de necesidad y la estricta proporcionalidad.

La proporcionalidad está relacionada con la motivación en términos de garantías procesales. Cuando la Administración establece una sanción sin justificar por qué es necesaria y apropiada, el acto se vuelve vulnerable, no solo por ser desproporcionado, sino también por falta de motivación. El GAD Municipal de Riobamba es un caso de estudio en el que se reconoce esta cuestión al señalar que, aunque el COA esté vigente, existiría una brecha entre el marco legal y las prácticas municipales, lo que propiciaría la toma de decisiones desproporcionadas y poco justificadas.

Por último, la proporcionalidad también está relacionada con la justicia procesal. Cuando la autoridad cumple funciones de juez y de parte al mismo tiempo, el riesgo de sanciones desmedidas es mayor debido a que se debilita el control interno sobre la decisión. La investigación acerca de los procedimientos sancionadores subraya que es crucial distinguir las funciones de investigación y sanción para garantizar el debido proceso (Barreno 2024). En resumen, la proporcionalidad se materializa por completo cuando el

procedimiento otorga condiciones institucionales para la toma de decisiones, la calificación y la motivación racional.

Unidad 3: El procedimiento administrativo sancionador en gobiernos seccionales

Los gobiernos seccionales y su capacidad sancionatoria

En Ecuador, los gobiernos autónomos descentralizados tienen autoridad para regular, controlar y sancionar conductas que violan las disposiciones administrativas, los reglamentos y las ordenanzas dentro de su jurisdicción territorial. El poder de aplicar sanciones no es absoluto; está integrado en el orden constitucional y debe ejercerse dentro de los límites del debido proceso, la justificación y la proporcionalidad. La facultad de sancionar de los gobiernos autónomos descentralizados constituye un reto jurídico fundamental, ya que la falta de directrices claras y la amplitud del criterio pueden conducir a acciones desproporcionadas e injustificadas que impactan los derechos ciudadanos.

Desde el punto de vista del derecho público, las facultades sancionadoras municipales están justificadas por la necesidad de asegurar el interés general en aspectos como la planificación y control del uso del suelo, la regulación de actividades económicas, el tráfico, el medio ambiente, la salud y los espacios públicos. El propósito público no exime a la administración local de su obligación de presentar justificación. Las decisiones que limitan derechos, las acciones municipales se encuentran bajo estándares de razonabilidad y proporcionalidad reforzados (Rodríguez-Arana y Arana Muñoz 2012).

La doctrina contemporánea sobre la buena administración es útil para comprender este punto. El Estado, en general, debe adoptar decisiones que respondan a las funciones que le han sido confiadas, pero buscando una administración que sea compatible con la defensa de los derechos. Rodríguez-Arana y Arana Muñoz (2012) señalan que el poder público en la actualidad no es ejercido únicamente por los organismos centrales, sino también por las entidades territoriales autónomas, y añaden que la acción administrativa debe estar regida por principios de racionalidad y respeto a la posición legal de los ciudadanos.

Por lo tanto, el poder sancionador de los gobiernos locales debe considerarse como una competencia funcional para la orden pública local, pero con limitaciones impuestas por las garantías constitucionales y la obligación de actuar con proporcionalidad. Cuando se debilitan estos límites, las quejas y los actos contenciosos-administrativos aumentan, así como la percepción pública de abuso de poder.

El procedimiento y régimen de sanciones administrativas en el COA y el COOTAD

El proceso de sanción administrativa en los gobiernos autónomos descentralizados se desarrolla bajo un marco general de garantías procesales y legales. El COA establece el ámbito de aplicación en su artículo 42 y las normas de procedimiento y los principios en el artículo 248 en adelante, mientras que el COOOTAD determina las áreas de actuación y competencias municipales en sus artículos 54 y 55; de igual forma, dentro del mismo cuerpo legal encontramos el artículo 395 en adelante, correspondiente al régimen sancionador municipal. En la práctica, se vuelve fundamental la articulación entre los dos organismos reguladores: las municipalidades necesitan un procedimiento claro para investigar infracciones, asegurar la defensa, justificar decisiones y clasificar sanciones. Para lograr esto, es necesario que sus actos y ordenanzas se mantengan dentro de los márgenes legales y constitucionales, evitando sanciones automáticas o desmedidas.

La literatura aplicada describe el proceso de sanción como una secuencia regulatoria cuya finalidad es imponer sanciones por infracciones, asegurando los derechos de las partes desde el principio hasta el final y permitiendo impugnaciones judiciales si se cuestiona la sanción (Ruiz Bautista 2024). Además, subraya que el sistema legal incluye límites materiales. Las sanciones administrativas no pueden suponer la privación de libertad y deben ser coherentes con el grado de gravedad del delito, considerando factores como la intención o la repetición, el perjuicio causado y la reincidencia. Estas normas son particularmente pertinentes a nivel municipal, donde las ordenanzas suelen clasificar delitos de diferentes niveles y estipular multas, clausuras, suspensiones u otras acciones.

Por último, el sistema de sanciones administrativas a nivel seccional necesita un marco regulatorio y una cultura administrativa que fomenten la motivación y la graduación. Si alguno de estos elementos falla, disminuye la legitimidad del procedimiento y aumentan las quejas. Un componente esencial del análisis es el riesgo latente de judicialización y la erosión de la confianza en el gobierno local.

El principio de proporcionalidad como antesala a la imposición de una sanción

La proporcionalidad como precursor del castigo implica que la Administración no debe imponer una sanción antes de realizar un análisis racional de la adecuación de la ofensa, el propósito público y la respuesta punitiva. Esta estrategia evade dos peligros: las sanciones automáticas y las sanciones excesivas. Según la literatura ecuatoriana más reciente, la proporcionalidad, como principio del debido proceso, debería ser el marco de las decisiones

sancionadoras y corregir incoherencias institucionales en términos de motivación (Barreno 2023).

Esta investigación puede llevarse a cabo en dos niveles. En primer lugar, es normativo. Eso quiere decir que el sistema de sanciones tiene que fijar criterios y límites para calificar. Por esta razón, se enfatizan las normas, tales como la prohibición de privar de libertad en las sanciones administrativas y que la dureza del delito sea proporcional a la pena, teniendo en cuenta el daño hecho, el propósito y la reincidencia (Ruiz-Bautista 2024). El segundo nivel es el casuístico: la autoridad debe tener en cuenta las circunstancias y elegir la solución menos dañina que asegure eficacia, considerando cada caso de manera individual.

La proporcionalidad, en lo que respecta a los métodos, se traduce en la utilización de subprincipios de necesidad, adecuación y estricta proporcionalidad como estructura motivacional. Se ha observado esta exigencia también en estudios sectoriales al analizar las sanciones administrativas impuestas a los funcionarios penitenciarios. La Corte Constitucional ha entendido que el examen de proporcionalidad implica verificar si la medida es apropiada, necesaria y estrictamente proporcionada. Para lograrlo, es esencial equilibrar el daño causado con las circunstancias del suceso, evitando resoluciones que no expliquen por qué el despido es realmente la respuesta adecuada. La proporcionalidad no es simplemente un formalismo, sino que es el requisito para que la sanción administrativa sea válida.

Estudio de casos GAD Municipal de Riobamba

El análisis de caso del GAD Municipal de Riobamba posibilita la evaluación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas que se impusieron a lo largo del proceso sancionador durante el año 2024. El estudio se enfocó en analizar ciertos factores que influyen en el cumplimiento o la violación del principio. Con este propósito se estableció la hipótesis de trabajo de que hay sanciones que no están suficientemente vinculadas con la seriedad de las infracciones y que no tienen justificación suficiente en un entorno donde existen amplios márgenes discrecionales y falta de directrices internas.

La ventaja operativa es que se han emitido resoluciones administrativas en las que se aplicó el proceso de sanción administrativa. Los datos están disponibles en la página web institucional, por lo que facilita el trabajo de análisis, de igual forma el GAD municipal cuenta con profesional expertos en Derecho Administrativo que pueden esclarecer lo que

sucede al interior del caso. Por lo que, la contribución del caso contribuye en la aplicación de metodologías cualitativas de análisis. Adicionalmente, es posible aplicar los instrumentos de recolección de datos diseñados para el efecto, dado que existen casos, profesionales y la apertura al estudio propuesto.

METODOLOGÍA

Unidad de análisis

En la presente investigación la unidad de análisis está constituida por las resoluciones administrativas sancionadoras municipales emitidas por el GAD Municipal de Riobamba durante el año 2024, el análisis se concentra en la motivación de dichos actos administrativos y en la verificación de si la sanción impuesta supera el test de proporcionalidad, de forma complementaria, dentro del presente trabajo se incorporaron 8 entrevistas a profesionales con experiencia en Derecho Administrativo, con la finalidad de contrastar los hallazgos documentales con criterios técnicos sobre la práctica sancionadora municipal.

Métodos

El método deductivo se usó en función de que se tienen preconcepciones que se traducen en hipótesis que van a ser testeadas o falseadas con el fin de contrastarlas, refutarlas o aprobarlas en el resultado.

El método jurídico analítico se usó en función de entender el alcance y sentido de las normas en el área del Derecho administrativo y concretamente en el procedimiento administrativo sancionador y su vinculación con el principio de proporcionalidad en cuanto a la determinación de una sanción.

El método jurídico descriptivo, en función del cual se describió el caso desde la comprensión del objeto de estudio para entender la lógica del problema. Se usarán la observación, el análisis de datos cualitativos.

En el método jurídico dogmático, se interpretan normas constitucionales, legales, doctrina y jurisprudencia sobre potestad sancionadora, motivación administrativa y proporcionalidad. Este método permite construir el marco de validez desde el cual se examinan las resoluciones sancionadoras municipales.

Método de estudio de caso en función de que el objeto se circunscribió a la administración del GAD Municipal de Riobamba, analizando críticamente y construyendo conocimiento para interpretar la información teórica con la realidad.

Enfoque de investigación, por las características de la investigación, se asumió un enfoque cualitativo. La investigación se centró en el enfoque cualitativo puesto que los fenómenos jurídicos se analizaron a luz de extraer significados y contextos. La información se recopiló a través de la observación. La investigación cualitativa es interpretativa, el

investigador tiene el papel de significación de la realidad. La percepción del investigador se controla en virtud de la construcción analítica y la observación de la realidad. Los datos se recolectan no de forma estandarizada, si bien no es narrativa, se centra en el análisis de las resoluciones administrativas sobre las que se tomarán notas y no se generaliza. Este enfoque brindó flexibilidad para combinar la teoría con los hallazgos.

El enfoque cualitativo se combinó con el método cuantitativo en virtud de que se buscó comprobar la premisa planteada por considerarse verdadera a través del contraste con las opiniones de profesionales del Derecho especializados en Derecho Administrativo.

Adicionalmente, se planteó el método jurídico descriptivo para entender las características y cualidades de la proporcionalidad de las resoluciones administrativas emitidas en procesos administrativos sancionadores. Esto se combinó con el método de estudio del caso, para explicar adecuadamente la información teórica y contrastarla con la realidad del caso.

Tipo de investigación

El trabajo usó la investigación jurídica dogmática aplicada de carácter exploratorio y descriptivo (Salamanca, 2015). En el nivel exploratorio indagó en los hechos y los problemas jurídicos poco estudiados, como el análisis del principio de proporcionalidad en las resoluciones administrativas emitidas en procesos administrativos sancionadores en un gobierno descentralizado; la idea fue encontrar las posibles relaciones entre el problema y las hipótesis planteadas. En la sección jurídica descriptiva se describió cómo el problema pudo ser observado desde sus cualidades.

Es dogmática porque se está interpretando el sistema normativo aplicable al procedimiento administrativo sancionador, la Constitución, el Código Orgánico Administrativo, el COOTAD y la jurisprudencia constitucional. La investigación es aplicada porque se utiliza el marco jurídico ya mencionado para la evaluación de las resoluciones administrativas sancionadoras concretas emitidas por el GAD Municipal de Riobamba y de esta forma poder formular una propuesta institucional de mejora.

Diseño de investigación

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

Población y muestra

Población

La entrevista no estructurada se aplicó solo a los abogados expertos en Derecho Administrativo que cuenta el GAD Municipal, que ascienden a 8, con los que se trabajó con el universo, al ser un número pequeño de casos.

Muestra

La muestra se extrajo a través de un tipo intencional no probabilístico usando los siguientes criterios de inclusión:

- Abogados de aceptaron el consentimiento informado
- Abogados que han ejercido como funcionarios públicos o como litigantes al menos dos años en el área administrativa

Por tanto, la muestra se definió en un número de 8.

Técnicas e instrumentos de investigación

Técnicas

- Entrevista

Instrumentos

- El instrumento se compone de 6 preguntas relacionadas con el Derecho Administrativo Sancionador que se aplicó a través de plataformas en línea.

Técnicas para el tratamiento de información

- Elaboración del instrumento de investigación.
- Aplicación del instrumento de investigación.
- Tabulación de datos.
- Procesamiento de los datos e información.
- Interpretación o análisis de resultados.
- Discusión de resultados.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Análisis de resoluciones

Es importante realizar un análisis de la competencia en las resoluciones administrativas que fueron analizadas dentro del procedimiento administrativo sancionador las cuales fueron emitidas por el GAD Municipal de Riobamba, se evidenció un ejercicio concurrente de competencias administrativas que combinan funciones de control, sanción y de revisión, todas ellas están fundamentadas principalmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, el Código Orgánico Administrativo COA y la Ordenanza Municipal No. 013-2017 y la No. 016-2023 correspondiente a la ordenanza del Código Urbano Para el Cantón Riobamba

Como punto número uno, están las resoluciones emitidas por la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial, y las unidades técnicas competentes reflejan el ejercicio de la competencia de control urbanístico; se entiende que pueden fiscalizar el uso y la ocupación del suelo cantonal y así también la verificación del cumplimiento de las respectivas licencias y normativas de construcción. Es importante mencionar que esta competencia se encuentra directamente vinculada con lo dispuesto en los artículos 54 y 55 del COOTAD el cual faculta a los gobiernos autónomos descentralizados municipales a regular y también a poder controlar las construcciones dentro del territorio de sus cantones respectivamente, en este sentido la administración municipal no solo es un ente regulador, si no también es un órgano de vigilancia técnica sobre las actividades de construcción, apoyándose en los informes de inspección elaborados por los respectivos servidores públicos especializados.

Es importante mencionar que, de manera complementaria, se identifica el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, la cual es aplicable cuando se verifica que existe algún tipo de incumplimiento de la normativa urbanística. Esta competencia se materializa a través de la imposición de sanciones como multas en salarios básicos unificados y también con medidas correctivas. La administración actúa como autoridad sancionadora directa, basándose principalmente en los informes técnicos contenidos en el expediente administrativo.

Se evidencia la competencia de instrucción y sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, que implica la apertura del expediente, la práctica de diligencias de inspección, la valoración de las pruebas técnicas pertinentes y la emisión de dictámenes de responsabilidad. Esta función recae principalmente en los hombros de los órganos

instructores municipales, como las comisarias o las direcciones técnicas. Estos actúan como una primera instancia dentro del procedimiento sancionador. Es así que, bajo este contexto, se entiende que el expediente administrativo se construye de forma progresiva a partir de elementos probatorios técnicos, como las actas de inspección, registros fotográficos y memorandos institucionales, los cuales constituyen la base de la decisión sancionadora.

Por otro lado, en los casos de apelación se puede observar el ejercicio de la competencia revisora por parte de la máxima autoridad administrativa del gobierno municipal, que en estos casos en particular se trata del Alcalde del cantón Riobamba, esta competencia se encuentra regulada dentro del artículo 219 del Código Orgánico Administrativo y el artículo 60 del COOTAD el cual consisten en la facultad de conocer y también de resolver los recursos administrativos interpuestos contra actos sancionadores, dentro de esta etapa la autoridad competente no reevalúa de forma integral los hechos, sino que realiza un control de legalidad del procedimiento, también verificara el cumplimiento del debido proceso, la motivación del acto administrativo y sobre todo la correcta aplicación de la normativa vigente, esta competencia revisora se orienta principalmente a la confirmación de las decisiones adoptadas en primera instancia.

En el análisis del caso GAD Municipal de Riobamba se utilizaron los 6 casos en los que se ha dictado una resolución con sanciones administrativas durante el 2024. En la Tabla 1 se plantearon los criterios en cada una de las Resoluciones Administrativas que actuaron como una lista de cotejo. A continuación, se efectúa el análisis caso por caso a través de un cuadro comparativo de cumplimiento de los indicadores.

Gráfico 1.

Análisis de indicadores por resolución

Indicador	Valores	Regla de codificacion	Donde buscar evidencia
Mencion expresa del principio de proporcionalidad	0=No; 1=Si	Buscar en considerandos/motivacion la referencia expresa a proporcionalidad.	Considerandos; motivacion.
Juicio de idoneidad (medio-fin)	0=No; 1=Generico; 2=Razonado	Codifica 2 si explica fin legitimo y como la sancion contribuye a alcanzarlo.	Motivacion (fines y medio).
Juicio de necesidad (alternativas menos gravosas)	0=No; 1=Generico; 2=Razonado	Codifica 2 si descarta o compara medidas menos restrictivas.	Motivacion (alternativas/atenuantes).
Proporcionalidad estricta (balance)	0=No; 1=Generico; 2=Razonado	Codifica 2 si pondera afectacion de derechos vs interes publico.	Ponderacion/razones.
Conclusion explicita sobre proporcionalidad	0=No; 1=Si	Registrar 1 si concluye expresamente con fundamento.	Cierre considerativo.
Gravedad/naturaleza de la conducta	0=No; 1=Parcial; 2=Completa	Codifica 2 si vincula gravedad con la graduacion.	Hechos probados + motivacion.
Dano potencial o efectivamente causado	0=No; 1=Parcial; 2=Completa	Codifica 2 si describe dano y lo usa para graduar.	Hechos; considerandos.
Circunstancias del caso/infractor	0=No; 1=Parcial; 2=Completa	Incluye atenuantes/agravantes y contexto.	Considerandos.
Intencionalidad o culpa	0=No; 1=Parcial; 2=Completa	Codifica 2 si distingue dolo/culpa o explica negligencia.	Responsabilidad.
Antecedentes o reincidencia	0=No; 1=Parcial; 2=Completa	Codifica 2 si usa constancias/registro para graduar.	Antecedentes; anexos.
Individualizacion/dosificacion	0=No; 1=Parcial; 2=Completa	Codifica 2 si explica por que ese monto/medida y no otra.	Motivacion sancion.
Motivacion especifica (no formulas)	0=Ausente; 1=Parcial; 2=Especifica	Codifica 0 si usa frases estandar sin individualizar; 2 si razona con hechos concretos.	Motivacion.
Cita y aplica jurisprudencia constitucional	0=No; 1=Si	Registrar 1 si cita sentencias/criterios CC y los usa.	Fundamento jurisprudencial.
Base legal (legalidad)	0=No; 1=Si	Registrar 1 si cita norma habilitante y sancionatoria.	Fundamento normativo.
Tipicidad (subsuncion precisa)	0=No; 1=Parcial; 2=Completa	Codifica 2 si describe hechos, identifica tipo y subsume.	Hechos + norma.
Non bis in idem	0=No; 1=Si	Registrar 1 si verifica ausencia de doble sancion.	Antecedentes.
Notificacion/traslado de cargos	0=No; 1=Si	Registrar 1 si consta notificacion con fecha o referencia clara.	Expediente; antecedentes.
Derecho a ser oido (descargos)	0=No; 1=Sin analisis; 2=Con respuesta	Codifica 2 si responde argumentos del administrado.	Motivacion.
Pruebas y valoracion	0=No; 1=Superficial; 2=Valoracion	Codifica 2 si identifica pruebas y explica su peso.	Hechos probados.
Acceso al expediente	0=No; 1=Si	Registrar 1 si menciona acceso o constancias.	Expediente.
Motivacion integral (hechos+norma+razones)	0=No; 1=Parcial; 2=Completa	Codifica 2 si estructura hechos, normas, subsuncion y razones.	Considerandos.
Indica recursos/via de impugnacion	0=No; 1=Si	Registrar 1 si indica recursos, plazos y autoridad.	Parte final.
Fechas para verificar plazo razonable	0=No; 1=Si	Registrar 1 si constan fechas suficientes para cronologia.	Fechas/antecedentes.

Fuente: Elaboración propia en base a la literatura

La Tabla 1 refleja los casos analizados para el año 2024 disponibles en la Gaceta 2024 del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba. Los casos provienen de distintas direcciones. En la frecuencia, se observa que la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial es la que más casos registra, 5 en total; le sigue la Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural, con un caso.

El análisis de los seis casos administrativos sancionadores del GAD Municipal de Riobamba se realizó tomando como base normativa principal la ORDENANZA N° 013-

2017 y la ORDENANZA N° 016-2023, que contienen el Código Urbano Municipal, el cual regula el uso, ocupación y control del suelo urbano, así como el régimen sancionador aplicable a infracciones urbanísticas. Estos cuerpos normativos establecen los parámetros técnicos y jurídicos para la ejecución de obras, licenciamiento y control de edificaciones, además de tipificar infracciones leves, graves y muy graves con sus respectivas sanciones económicas. En este sentido, la potestad sancionadora de la administración se activa ante el incumplimiento de dichos códigos, especialmente en lo referente a la ejecución de obras sin autorización o en contravención de parámetros urbanísticos establecidos.

Desde una perspectiva constitucional y administrativa, estos Códigos Urbanos deben interpretarse en concordancia con el principio de legalidad según el art. 226 de la Constitución, el debido proceso que lo encontramos en el art. 76 y los principios del Código Orgánico Administrativo, especialmente los de proporcionalidad, razonabilidad y motivación. En consecuencia, la aplicación de sanciones no solo depende de la tipificación en los códigos urbanos, sino también de la justificación individualizada del caso concreto.

Tabla 1.

Casos seleccionados

N.º	N.º de resolución	Administrado	Autoridad Administrativa	Infracción cometida	Sanción
1	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-018-2024-DGOT-SAN de 02 de mayo de 2024	Carlos Alberto Granizo Salazar y María Rocío Peña Llongo	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	Realizar una construcción de una obra mayor sin contar con la licencia urbanística municipal	Multa de 20 SBU
2	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. 019-2024-DGOT-SAN de 31 de mayo de 2024	Marta Cecilia Sani Chacha	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	Se le sanciona por realizar una obra de edificación sin la autorización municipal correspondiente, se estableció que se realizó una obra mayor	Multa de 20 SBU

				correspondiente a una ampliación de cubierta y elementos estructurales	
3	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-034-2024-DGOT-SAN de 20 de agosto de 2024	Roberto Quito Logroño	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	Se le sanciona por realizar una edificación sin respetar los retiros normativos en zona urbana, esto es considerado como una infracción leve	Multa de 5 SBU
4	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. 001-GADMR-DGPC-SAN de 11 de noviembre de 2024	Verónica Patricia Pasto Sáez	Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural	Se le sanciona por la ejecución de una obra de construcción sin cumplir correctamente la normativa de control urbanístico	Multa de 5SBU
5	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-037-2024-DGOT-SAN de 30 de agosto de 2024	Luis Germán Sagñay Sagba	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	Realiza una obra de construcción de losa y una cubierta sin tener licencia la licencia urbanística municipal	Multa de 20 SBU
6	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-044-2024-DGOT-SAN de 13 de septiembre de 2024	Edwin Isaac Moyon Gunsha y Ana Alexandra Ashqui Allauca	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	Realiza una obra de mampostería e instalaciones sin la correspondiente autorización municipal	Multa de 25 SBU

Fuente: Gaceta 2024 del GADM de Riobamba

La lista de cotejo constante en la Tabla 2 recoge las observaciones realizadas por cada una de las Resoluciones administrativas en los 23 criterios codificados en la Tabla 1. Se puede revisar que el valor promedio con mayor frecuencia es el de 22%; este porcentaje se obtuvo de la siguiente manera; si la resolución es perfecta y cumple en su totalidad con todos los criterios de la imagen 1 debería obtener un resultado de 37 puntos, lo que se hizo es codificar una a una las resoluciones y dividir el total de los puntos obtenidos para 37 y el resultado de esta operación es el respectivo porcentaje que se refleja en la Tabla 3. Los criterios que contemplan esos valores son: la intencionalidad o culpa que se codificó cuando en la Resolución se distingue la culpa o explica la negligencia, es decir, la responsabilidad del administrado. El segundo criterio presente es la tipicidad, que se codificó con 0 si no se marcó; 1 si se describe el hecho, el tipo de forma parcial y 2 si describe hechos, identifica tipo y subsume. En todos los casos está presente este criterio. El tercer criterio es el principio Non bis in idem y se observa en todos los casos en que se verifica la ausencia de doble sanción por el mismo hecho.

El cuarto criterio presente en todas las resoluciones es el derecho a ser oído, ello implica que la administración responde a los argumentos del administrado. Esta sección se codificó entre 0 y 2, donde 0 es que no se dio respuesta ni se analizó, 1 sin análisis y 2 con respuesta. En todos los casos la administración pública también identificó las pruebas y explicó el peso de estas. Este atributo valoró 0=No; 1=Superficial; 2= si identifica pruebas y explica su peso. Luego, en la Motivación integral se analizó si la resolución presenta estructura, hechos, normas, subsanación y razones. De igual forma, en un rango de 0 a 2. En todos los casos está presente la estructura de hechos, normas, subsunción al derecho y razones.

Tabla 2.

Lista de cotejo cumplimiento proporcionalidad

Numero	Resolución	año	Dirección	Valor promedio
1	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-018-2024-DGOT-SAN de 02 de mayo de 2024	2024	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	22%
2	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. 019-2024-	2024	Dirección de Gestión de	22%

	DGOT-SAN de 31 de mayo de 2024		Ordenamiento Territorial	
3	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-034-2024-DGOT-SAN de 20 de agosto de 2024	2024	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	22%
4	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. 001-GADMR-DGPC-SAN de 11 de noviembre de 2024	2024	Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural	22%
5	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-037-2024-DGOT-SAN de 30 de agosto de 2024	2024	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	22%
6	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-044-2024-DGOT-SAN de 13 de septiembre de 2024	2024	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	22%

Fuente: Gaceta 2024 del GADM de Riobamba

Finalmente, se detectan dos criterios con respecto a la impugnación. En primer lugar, se revisa si se presentó la impugnación. En los 6 casos seleccionados se puede ubicar este particular que se codificó con el criterio cumple o no cumple. Luego, se analiza si se concede la apelación. En los 6 casos se detecta que se rechazaron los recursos conforme se detalla en la Tabla 3.

Tabla 3.

Recursos de apelación presentados a las Resoluciones

N°	# de Resolución	Administrado	Dirección	Apelación
1	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-	Carlos Alberto Granizo Salazar y María Rocío Peña Llongo,	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	artículo 749 de la Ordenanza Nro. 013-2017 reformatoria a la Ordenanza Nro. 013-2017 que contiene el Código Urbano

	018-2024-DGOT-SAN de 02 de mayo de 2024			para el cantón Riobamba, publicada en el Registro Oficial No. 432 Edición Especial del 11 de marzo de 2020, ni ha desvirtuado su responsabilidad y por el contrario han reconocido el cometimiento de la misma
2	Resolución Administrativa Sancionatoria No. 019-2024-DGOT-SAN de 31 de mayo de 2024	Martha Cecilia Sani Chacha	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	artículo 749 de la Ordenanza Municipal No 013-2017 reformatoria a la Ordenanza No 013-2017 que contiene el Código Urbano para el cantón Riobamba, publicada en el Registro Oficial No. 432 Edición Especial del 11 de marzo de 2020, ni ha desvirtuado su responsabilidad y por el contrario han reconocido el cometimiento de la misma.
3	Resolución Administrativa Sancionatoria No. GADMR-034-2024-DGOT-SAN de 20 de agosto de 2024	Roberto Quito Logroño	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	artículo 747 de la Ordenanza No 016-2023 de la Ordenanza 016-2023 que contiene la actualización del Código Urbano para el cantón Riobamba, publicada en el Registro Oficial No. 885 Edición Especial del 23 de mayo de 2023, ni ha desvirtuado su responsabilidad y por el contrario han reconocido4el cometimiento de la misma.
4	Resolución Administrativa Sancionatoria No. 001-GADMR-DGPC-SAN de 11 de noviembre de 2024	Verónica Patricia Pasto Sáez.	Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural	artículo 747 de la Ordenanza No 016-2023 que contiene la actualización del Código Urbano para el cantón Riobamba, publicada en el Registro Oficial No. 885 Edición Especial del 23 de

				mayo de 2023, ni ha desvirtuado su responsabilidad y por el contrario han reconocido el cometimiento de esta
5	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-037-2024-DGOT-SAN de 30 de agosto de 2024 y su aclaratoria Resolución Administrativa Nro. 039-2024-DGOT-SAN, de 6 de septiembre de 2024	Luis Germán Sagñay Sagba	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	en artículo 747, infracciones leves en edificación.- a) ejecutar obras de edificación sin la correspondiente autorización administrativa municipal; OBRAS MAYORES: A3=Losa y cubiertas de la Ordenanza Municipal No. 016-2023, de actualización del Código Urbano, ni ha desvirtuado su responsabilidad en el cometimiento de la misma
6	Resolución Administrativa Sancionatoria Nro. GADMR-044-2024-DGOT-SAN, de 13 de septiembre de 2024	Edwin Isaac Moyon Gunsha y Ana Alexandra Ashqui Allauca	Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial	artículo 747, infracciones leves en edificación.- a) ejecutar obras de edificación sin la correspondiente autorización administrativa municipal; OBRAS MAYORES: A4=Mampostería e Instalaciones de la Ordenanza Municipal No. 016-2023, de actualización del Código Urbano, ni ha desvirtuado su responsabilidad en el cometimiento de la misma.

Fuente: Gaceta 2024 del GADM de Riobamba

Control constitucional explícito de las resoluciones administrativas sancionadoras

Del análisis de las 6 resoluciones se advierte que existe cumplimiento formal de varios elementos del procedimiento sancionador, especialmente en la identificación de la infracción, la referencia normativa, la posibilidad de ser oído y la existencia de recursos. Sin embargo, el control constitucional aplicado evidencia deficiencias materiales en la

motivación cuando la resolución no explica de manera individualizada por qué la sanción impuesta resulta idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

Cuando la autoridad administrativa se limita a transcribir normas, afirmar la responsabilidad del administrado o rechazar recursos sin examinar los argumentos sustanciales de proporcionalidad, se compromete la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, la falta de fundamentación fáctica y normativa suficiente puede configurar una causal de nulidad conforme al artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, por tratarse de un acto contrario a la Constitución o a la ley.

Por tanto, los resultados permiten sostener que la vulneración no se presenta en todas las resoluciones con la misma intensidad, pero sí existe un patrón de motivación insuficiente respecto del test de proporcionalidad, la afectación principal se ubica en los subprincipios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, porque las resoluciones no siempre descartan alternativas menos gravosas ni ponderan de forma concreta la relación entre gravedad de la infracción, daño causado e intensidad de la sanción.

Entrevista dirigida a profesionales de libre ejercicio en el área del Derecho

La entrevista se aplicó a 8 abogados y/o funcionarios con experiencia en el área administrativa. En los casos de los servidores del GAD Municipal han pedido que se reserve su nombre, por lo que se usarán códigos para proteger su identidad[1]. Se aplicaron 6 preguntas relacionadas con: procedimiento y criterios para graduar sanciones; motivación, notificación y debido proceso; percepciones generales. Para el procesamiento de datos se ha utilizado una herramienta de análisis de datos cualitativos denominada *Atlas.ti*. Para el análisis de datos de texto se organizó la información y se tomó como unidad de análisis la frase.

Luego, se llevó a cabo un proceso deductivo de agrupación axial de categorías semánticas en función de tres códigos: motivación, notificación y debido proceso; percepciones generales; procedimiento y criterios para graduar sanciones. A cada uno se identificó como eje principal de la red semántica. Luego, se codificaron las respuestas en función de códigos agrupados. La pregunta 1 del instrumento contribuye al código de idoneidad y al marco normativo. La pregunta 2 del instrumento contribuyente al código

[1] En el momento el GAD Municipal está atravesando una crisis institucional y existe un pedido de revocatoria de mandato, lo que lleva a que los funcionarios guarden reserva sobre sus criterios y el acceso a la información. Por esta razón, se ha autorizado el uso de los testimonios de las entrevistas, pero se ha requerido la protección de su identidad por temor a represalias.

Motivación y necesidad. Las preguntas de la 3 a la 6 del instrumento contribuyeron a los indicadores de aplicación, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

La primera visualización que se logra extraer de los datos son los códigos que más se repiten alrededor de las respuestas de las entrevistas. Las palabras como: sanciones, casos, proporcionalidad, aplicación, graduación, ausencia, discrecional/discrecionalidad, experiencia, normativa y ordenanzas. El primer código se repite en 14 ocasiones. Los códigos de casos y proporcionalidad se remiten en 6 ocasiones. El resto de los códigos se repite de 3 a 1 ocasión. Lo que demuestra que los entrevistados perciben la proporcionalidad como una condición de variabilidad de acuerdo con el caso específico que se analiza.

Un segundo cuerpo semántico importante es el institucional-normativo. Aquí, códigos como ordenanzas, normativa, ley y régimen forman parte de la construcción de los discursos de los entrevistados. Estos códigos se pueden atar a calificativos como ausencia y claras. En algunos casos se refieren a la ausencia de reglas claras. En resumen, la nube de códigos se refiere al problema de un déficit de estandarización normativa, dejando de lado los casos aislados.

Otro elemento importante en la nube es la graduación que se ata a códigos como criterios, parámetros y lineamientos. Esto puede entenderse como mecanismos de objetivación que permitan una justificación entre la sanción y su aplicación adecuada. Esto es: que se contemplen la graduación, criterios agravantes o atenuantes, rangos de sanción y el hecho que se sanciona. Allí la relación no solo del ámbito jurídico sino del tema técnico-administrativo.

Adicionalmente, es relevante la relación entre el debido proceso y la motivación. Los códigos, procedimientos, imposición, revisión, motivación forman un conjunto que sugiere que el conflicto no se termina con la sanción sino en la forma en que se llega a ella. La recurrencia en el criterio de los entrevistados a la revisión y a los apelados lleva a pensar en la inconformidad de los administrados con la aplicación de las sanciones.

Al final, los datos de la nube también reflejan posibles factores explicativos como la experiencia, personal, técnicos, capacidades, actualización. Esto sugiere la forma en que los entrevistados abordan la problemática de las capacidades institucionales y las condiciones que pueden distorsionar la actividad sancionatoria. Se plantea en el análisis que, si no hay capacidades estatales, la discrecionalidad puede aparecer. Luego, sin reglas claras, la experiencia individual se vuelve informal.

Gráfico 2.

Nube de palabras con mayor frecuencia

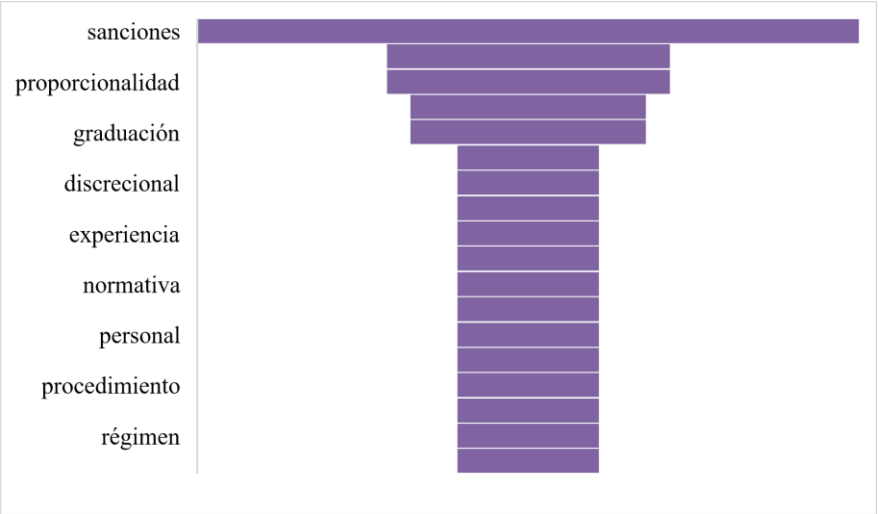


Fuente: Entrevista dirigida a profesionales expertos en Derecho Administrativo

A continuación, se plantean algunos otros aspectos importantes que refuerzan los hallazgos de frecuencia. Para el efecto, el análisis se dividirá en dos secciones. En la primera sección se analizan seis atributos. La idoneidad en cuanto al marco normativo, la necesidad vinculada al debido proceso, la proporcionalidad en sentido estricto, los factores explicativos transversales y las propuestas de mejoras que plantean los entrevistados junto a los lineamientos. En una segunda sección se revisa cómo se lleva a cabo el proceso sancionatorio en la práctica y los controles críticos. Aquí se revisa el criterio de los entrevistados sobre la base normativa, el proceso, la instrucción y la decisión. Para el efecto, se trabajará con los textos de las entrevistas que contribuyan a alimentar los datos de los códigos semánticos conforme al Gráfico 2 en el que se refleja la frecuencia de códigos descritos en párrafos anteriores.

Gráfico 3.

Frecuencia de códigos



Fuente: Entrevista dirigida a profesionales expertos en Derecho Administrativo

Idoneidad del marco normativo

En cuanto al marco normativo, los entrevistados reflejan que el problema no es solamente el contenido de la norma, sino la forma en que su configuración contribuye a decisiones variables. El sujeto con código ET-001-2025 plantea que "El marco normativo vigente sí facilita o dificulta la graduación proporcional de las sanciones; el problema siempre está en la discrecionalidad de la aplicación". El sujeto entrevistado con código ET-005-2025 complementa el criterio cuando reconoce que "la falta de criterios técnicos claros en las ordenanzas y la ausencia de tablas o parámetros objetivos de graduación" hacen que se impongan infracciones de manera discrecional, generando "sanciones desiguales para conductas similares, afectando la seguridad jurídica" (ET-005-2025, 2026). Estas citas refuerzan la idea de que el marco normativo no aterriza en criterios operativos y la graduación se desplaza desde reglas a decisiones caso a caso.

Necesidad vinculada al debido proceso

En cuanto a la necesidad de un debido proceso, los entrevistados plantean dos ideas claras. Por un lado, la corrección de las decisiones vía recursos o impugnación tiene un costo institucional. Por otro lado, la imposición de sanciones máximas en lugar de mínimas y adecuadas. Así, el sujeto entrevistado ET-001-2025 reconoce que "En varias ocasiones, el problema es que se requiere recurrir para poder confirmarlo y eso desgasta", especialmente "en los casos de aplicación de multas de tránsito que se exceden en la imposición de multas"

(ET-001-2025, 2026). En el segundo caso, “en vez de establecer sanciones mínimas en relación con lo ocurrido, plantean las sanciones más graves, lo cual vulnera el principio de proporcionalidad” (ET-002-2025, 2026). Estos dos relatos contribuyen a la interpretación de la necesidad como la capacidad de elegir la medida menos gravosa que cumpla el fin, aunque no siempre opere como control real.

En cuanto a la motivación y congruencia, los entrevistados son precisos en señalar el déficit procedimental como resultado adverso. El sujeto entrevistado ET-005-2025 menciona que “Varios casos fueron detectados tanto por falta de debido procedimiento, por desproporcionalidad y, claro, falta de motivación; en dichos casos se declaraba la nulidad con efecto retroactivo” (ET-005-2025, 2026). Esto, sumado al problema de la congruencia, el sujeto entrevistado ET-006-2025 sugiere que “llevan el proceso por una falta y sancionan por otra” (ET-006-2025, 2026). Finalmente, el relato de los entrevistados logra identificar que una motivación insuficiente se constituye en “una larga lista de articulados, pero que no explican la relación entre los hechos y el derecho” (ET-007-2025, 2026).

Proporcionalidad en sentido estricto

Según los entrevistados, el problema de la proporcionalidad en su sentido estricto proviene de la falta de lineamientos y de la discrecionalidad. El sujeto entrevistado ET-001-2025 reconocía que “Se han dado casos que no. Recuerdo algunos que fueron apelados y lograron confirmar que no había proporcionalidad debido a la importancia de la infracción” (ET-001-2025, 2026). La idea se refuerza cuando el sujeto entrevistado ET-002-2025 reconoce que “No en la gran mayoría de los casos no tienen lineamientos de proporcionalidad” (ET-002-2025, 2026). Finalmente, el sujeto entrevistado ET-005-2025 plantea que “no guardan relación y más que guardar proporcionalidad es el tema de imponer sanciones de manera discrecional” (ET-002-2025, 2026). Las referencias de los entrevistados permiten sostener que la relación entre la gravedad de la infracción y la intensidad de la sanción se rompe por falta de guías estables y la decisión se desplaza a la discreción.

Factores explicativos transversales.

En esta sección se analizan los factores explicativos transversales, aunque la naturaleza de la tesis no es explicativa, los entrevistados dieron un esbozo de causalidad en sus respuestas. Por ejemplo, el sujeto entrevistado ET-006-2025 establece que “Falta de experiencia en los profesionales que llevan régimen” (ET-006-2025, 2026), sumado a la falta

de un procedimiento específico, como lo reconoce el sujeto entrevistado ET-003-2025 cuando dice que "El reglamento interno de Talento Humano no establece un procedimiento para las sanciones de faltas leves" (ET-003-2025, 2026). Adicionalmente, el sujeto ET-005-2025 expresó que "la discrecionalidad y creo que la más importante la corrupción existe muchos servidores públicos corruptos" (ET-005-2025, 2026). Los criterios rescatados de las entrevistas dan cuenta de que la proporcionalidad no solo depende de las normas escritas, sino de las rutinas, controles y competencia internos de quienes la ejercen para evitar arbitrariedades.

Propuestas de mejoras y los lineamientos.

Los entrevistados también han sugerido algunas propuestas de mejoras. En primer lugar, formalizar criterios a través de tablas e instrumentos técnicos, actualizar la normativa y fortalecer las capacidades institucionales. Por ejemplo, el sujeto entrevistado ET-006-2025 establece que una salida es "Actualizar normativa y capacitar al personal (ET-006-2025, 2026)". En ese mismo aspecto, el sujeto entrevistado ET-005-2025 plantea "Reformar la ordenanza incorporando tablas de graduación pero que se ajusten a la realidad del cantón siempre y cuando se reforme la ordenanza del PDUR puesto que desde esa tiene un contenido que no se ajusta a la realidad incorporar sanciones alternativas y correctivas y que estas seas de cumplimiento obligatorio y que exista capacitaciones al personal para q estos entiendan que las sanciones se aplican conforme a la ley y a los principios y no de manera discrecional y que la ley no se interpreta se aplica".

También se plantea la regresión institucional en el sentido de que el sujeto entrevistado ET-005-2025 reconoce que "Existían (…) lineamientos; con esta nueva administración no existen, como ya he mencionado". Ya no existen ni procedimientos sancionatorios en virtud de que las personas encargadas, al no saber cómo aplicar la norma, dejan que las denuncias o los informes de control que realiza la institución prescriban" (ET-005-2025, 2026).

El análisis cualitativo revela un hallazgo significativo. No es la falta de sanciones lo que infringe la proporcionalidad, sino su graduación, los marcos normativos incompletos y el debilitamiento de controles procesales. Según los entrevistados, un pilar fundamental es la discrecionalidad en la aplicación de las sanciones, que se ve alimentada por la ausencia de herramientas técnicas, por las sanciones desiguales y por una falta de motivación que no se limite a la mera transcripción de artículos sin vincular hechos con derechos.

En conclusión, los entrevistados aportan, además, su opinión acerca de la importancia de establecer estándares y optimizar las capacidades institucionales para que las sanciones no se sometan a arreglos individuales, sino que obedezcan a condiciones verificables, coherentes con el principio de proporcionalidad y sus subprincipios.

Discusión de resultados

La tesis plantea hallazgos significativos para el análisis del principio de proporcionalidad en las resoluciones administrativas con sanciones aplicadas por parte del GAD Municipal de Riobamba. En primer lugar, los resultados de este análisis cualitativo relevan la aplicación en 6 casos de análisis y 8 entrevistas a expertos como una decisión metodológica rigurosa.

Los resultados confirman parcialmente la hipótesis una vez que se ha analizado el cumplimiento de 23 criterios que se observan como integrantes del principio de proporcionalidad. Las resoluciones cumplen formalmente con elementos básicos del debido proceso que se alinean con el subprincipio de idoneidad. Este hallazgo se consolida con el criterio de los entrevistados de que es una categoría importante para cumplir con la proporcionalidad.

La discrecionalidad y la falta de justificación tienen otros resultados. En el caso de indicadores de intencionalidad, evaluación de pruebas, el cumplimiento es superficial. En cuanto a la proporcionalidad en el sentido estricto, se registran desequilibrios entre el costo de la sanción y el beneficio público de aplicarla.

Un hallazgo importante es el que se refiere a la posibilidad de recurrir a las resoluciones administrativas. En el análisis, esta es una constante en los casos. Igual es el resultado: la administración rechazó en todos los casos por falta de justificación de las vulneraciones. Esto implica un análisis en profundidad de otras agendas de investigación. Con lo antes expuesto se comprueba que hay un cumplimiento formal, pero con brechas de proporcionalidad en cuanto a la discrecionalidad, hallazgo que se reforzó con las entrevistas de los expertos.

Adicionalmente, el criterio de los expertos contribuyó a reforzar el hallazgo con respecto a la falta de criterios técnicos en las ordenanzas y de instrumentos objetivos que permitan generar sanciones iguales en los casos. En el criterio de idoneidad, los expertos destacaron que la graduación suele estar sujeta a discrecionalidad. Además, en el nivel de la proporcionalidad propiamente dicha, falla por falta de lineamientos para la aplicación.

Finalmente, la aplicación del principio de proporcionalidad en el GAD Municipal de Riobamba es formal, pero insuficiente. Aunque se cumple en tipicidad y motivación básica, hay falencias en subprincipios como proporcionalidad estricta y necesidad. Con lo que se refuerzan los hallazgos de la literatura de Aguas y Molina (2024) cuando se plantea que la discrecionalidad y la ausencia de guías son causas de las falencias en las resoluciones administrativas sancionatorias. Así también se confirma la brecha entre norma y práctica que proponía Petit (2009) como límite del *ius puniendi.*

Con estos antecedentes mencionados se ha creado dentro del presente trabajo una tabla de los tipos de infracción y, además, de los criterios de graduación para imponer las sanciones o multas.

Tabla 4.

Criterios de graduación de infracciones.

Tipo de infracción	Conducta típica	Nivel de afectación	Sanción aplicable	Criterio de graduación
Leve	Incumplimiento de parámetros menores de construcción como retiros, cerramientos menores	Baja afectación al orden urbano	Multa económica baja o advertencia administrativa	Se aplica cuando no existe riesgo estructural ni afectación significativa al entorno urbano
Grave	Construcción sin licencia, ocupación de suelo sin autorización, incumplimiento de la normativa urbanística esencial.	Afectación media al control urbano y planificación territorial	Multa económica media o suspensión de la obra	Se aplica cuando existe alteración del control municipal, pero sin riesgo estructural grave o irreparable
Muy grave	Construcción en zonas prohibidas, afectación estructural, obras sin	Alta afectación al ordenamiento territorial y	Multa máxima, demolición o	Existe vulneración sustancial al plan urbano o

	control técnico, que comprometan seguridad o planificación urbana	seguridad ciudadana	paralización definitiva	riesgo para la colectividad

Fuente: Gaceta 2024 del GADM de Riobamba

CONCLUSIONES

- La aplicación del principio de proporcionalidad en las resoluciones administrativas sancionadoras del GAD Municipal de Riobamba durante el año 2024 es formal, pero materialmente insuficiente; las resoluciones analizadas evidencian cumplimiento de ciertos elementos procedimentales, pero no siempre desarrollan un razonamiento completo de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Sí existe vulneración del principio de proporcionalidad cuando la autoridad municipal impone una sanción sin justificar de manera individualizada la relación entre la gravedad de la infracción, el daño causado, la finalidad pública perseguida y la intensidad de la sanción, esta vulneración se vincula directamente con el artículo 76 numeral 6 de la Constitución, porque la proporcionalidad entre infracción y sanción debe ser demostrada en la decisión administrativa concreta.
- La falta de motivación suficiente respecto del test de proporcionalidad compromete el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución. Una resolución que solo transcribe normas o afirma la responsabilidad del administrado, sin explicar la pertinencia de la sanción frente a los hechos probados, presenta déficit de motivación administrativa. En estos casos, puede configurarse causal de nulidad del acto administrativo, conforme al artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, causada por la ausencia de lineamientos internos, matrices de graduación, criterios agravantes y atenuantes, que genera un margen amplio de discrecionalidad en la práctica sancionadora municipal. Este déficit afecta la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución, porque impide prever con claridad cómo se individualizan las sanciones y por qué casos semejantes pueden recibir respuestas distintas.
- El GAD Municipal de Riobamba cuenta con capacidades institucionales básicas para tramitar procedimientos administrativos sancionadores; sin embargo, requiere fortalecer su modelo de motivación, la proporcionalidad no depende únicamente de citar normas, sino de construir decisiones verificables, razonadas y compatibles con los derechos de los administrados es por ello que como propuesta estructurada de mejora institucional, la investigación concluye que el GAD Municipal de Riobamba debe adoptar un modelo de motivación sancionadora municipal que incluya: matriz de graduación sancionatoria, criterios agravantes, criterios atenuantes, análisis

obligatorio de alternativas menos gravosas, ponderación entre daño e intensidad de la sanción y estructura mínima de motivación administrativa.

RECOMENDACIONES

- Se recomienda al GAD Municipal de Riobamba elaborar y aprobar una matriz de graduación sancionatoria aplicable a sus procedimientos administrativos sancionadores, esta matriz debe permitir diferenciar infracciones leves, graves y muy graves, y relacionarlas con rangos sancionatorios razonables, medidas correctivas, advertencias, multas graduales o medidas complementarias según el caso, además se debe incorporar criterios agravantes y atenuantes obligatorios, entre los agravantes deben considerarse la reincidencia, el daño efectivo, la afectación a terceros, la resistencia injustificada al cumplimiento, el beneficio económico obtenido y la intencionalidad, por otro lado entre los atenuantes deben incluirse la corrección voluntaria, colaboración del administrado, ausencia de reincidencia, mínima lesividad, subsanación oportuna y reconocimiento de responsabilidad.
- Se recomienda establecer una estructura mínima obligatoria de motivación administrativa para toda resolución sancionadora. Esta estructura debe contener: identificación de competencia, hechos probados, valoración de prueba, norma infringida, subsunción, fin legítimo de la sanción, análisis de idoneidad, análisis de necesidad, ponderación en sentido estricto, determinación de agravantes o atenuantes, sanción concreta y vías de impugnación y para complementar esta estructura mínima de motivación administrativa se recomienda capacitar de forma continua a los funcionarios municipales que intervienen en procedimientos administrativos sancionadores, especialmente en motivación administrativa, test de proporcionalidad, seguridad jurídica, legalidad administrativa, buena administración y nulidad de actos administrativos.
- Se recomienda implementar controles internos de calidad jurídica antes de la emisión de resoluciones sancionadoras, estos controles deben verificar que el acto administrativo contenga fundamentación fáctica suficiente, fundamentación normativa suficiente y justificación proporcional de la sanción.

BIBLIOGRAFÍA

Alexy, R., Teoría de la argumentación jurídica. Lima: Palestra Editores, 2 edición, Lima, 2007. https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf

Aguas , C., & Molina , W. (2024). El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Obtenido de 593 Digital Publisher Ceit: https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2573

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Registro Oficial Suplemento N.º 449, 20 de octubre de 2008.

https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. 2017. Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento N.º 31, 7 de julio de 2017. https://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/COA.pdf

Barak, A. (2017). Proporcionalidad: Los derechos fundamentales y sus restricciones. Palestra Editores. https://books.google.com.ec/books?id=d6HNDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Barreno Guijarro, R. A. (2023). La proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados en el concejo de la judicatura y su incidencia en las decisiones adoptadas. Obtenido de Universidad Nacional de Chimborazo: http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/11176/1/Barreno%20Guijarr%2C%20R%20%282023%29%20La%20proporcionalidad%20en%20los%20procedimientos%20administrativos%20sancionadores%20tramitados%20en%20el%20Concejo%20de%20la%20Judicatura%20y%20su%20incidencia%20

Beltrán, S. (2014). Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora y el principio de proporcionalidad en la Función Judicial. Tesis de Maestría en Derecho. Universidad Andina Simón Bolívar.

Bernal, C. (2014). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculantes para el Legislador. Universidad Externado.

Cordero, C. (2009). El debido procedimiento administrativo sancionador. Obtenido de Revista de Derecho Pública: file:///C:/Users/HP/Downloads/35692-1-122723-1-10-20141229.pdf

Coviello , P. J. (6 de junio de 2011). El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo. Obtenido de DERECHO PUCP: https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3009

Cueva Ortiz, A., y López Salazar, G. (2024). El principio de proporcionalidad en sanciones ambientales impuestas por gobiernos locales en Ecuador. Revista de Derecho Ambiental, 12 (2), 101-120.

Corte Constitucional del Ecuador. 2020. Sentencia No. 66-15-JC/19. Registro Oficial. Disponible en:

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2FsZnJlc2NvJywgdXVpZDonYWJkMDRkZTktNmYwOS00YjNhLWE4MjQtZjA5OGI1Y2I3MjJhLnBkZid9

Corte Constitucional del Ecuador. 2020. Sentencia No. 1149-19-JP/20. Registro Oficial. Disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic2MmE3MmIxNy1hMzE4LTQyZmMtYjJkOS1mYzYzNWE5ZTAwNGYucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. 2019. *Sentencia No. 010-18-CN/19.* Registro Oficial. Disponible en: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/3b/Sentencia_No._10-18-CN.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. 2018. *Sentencia No. 003-18-SIN-CC*. Registro Oficial. Disponible en: https://www.registroficial.gob.ec/edicion-constitucional-no-57-tomo-i/

Corte Constitucional del Ecuador. 2018. *Sentencia No. 011-18-SN-CC*. Registro Oficial. Disponible en:

Corte Constitucional del Ecuador 2010. *Sentencia No. 0024-10-SCN-CC* Registro Oficial. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUyMDIzJywgdXVpZDonZjVmYzRjMzItZDA4Yi00MTJjLThiNGEtZWMzZTY1ODM2MDk5LnBkZid9

García López, J., y Torres Pérez, M. (2021). Descentralización y potestad sancionadora en los gobiernos locales: Un análisis comparado de América Latina. Revista de Derecho Público, 38 (1), 123-140.

Hidalgo, H. P. (2018). "El principio de legalidad y el debido proceso en la potestad sancionadora del Estado: Caso de las organizaciones del sistema cooperativo, en la economía popular y solidaria" Tesis de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral. Universidad Internacional SEK Ecuador Facultad de Derecho. Disponible en: https://repositorio.uisek.edu.ec/handle/123456789/3207

Lascano, L. F., y García, H. (2025). Proporcionalidad de sanciones administrativas en agentes penitenciarios. *Revista Lex,* vol. 8, núm. 31, pp. 2269.2283. https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i31.411

Mitre, E. (2015). La potestad sancionadora del Estado: Principios, Garantías y la influencia del Derecho Administrativo Interamericano. Disponible en: https://www.academia.edu/19566517/La_Potestad_Sancionadora_del_Estado_principios_garant%C3%ADas_y_la_influencia_del_Derecho_Administrativo_Interamericano

Mogrovejo G. A., Erazo, J., Pozo, E. y Narváez, C. (2020). Aplicación del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas,* núm. 5, vol. 8, pp. 91-116. https://doi.org/10.35381/racji.v5i8.563

Ondrejek, P. (2023). El principio de proporcionalidad y la coherencia del orden constitucional. En *Desfragmentación del derecho: reconstrucción del derecho contemporáneo como sistema* (pp. 83–120). Intersentia.https://www.cambridge.org/core/books/abs/defragmentation-of-law/principle-of-proportionality-and-the-coherence-of-the-constitutional-order/32BA25BEDFCB2B6328C2A987A4780EEE

Petit, J. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo, n*úm., 22, pp. 367-397. https://www.redalyc.org/journal/5038/503860786014/

Quishpe, K. D. (2023) Proportionality in disciplinary sanctions for teachers subject to the Organic Law of Intercultural Education. *LATAM*. Revista Latinoamérica de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 4, núm. 4, pp. 21-37. https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1195La gestión municipal en Ecuador y los desafíos del procedimiento administrativo sancionador

Ramírez Cruz, R., y Salazar Vargas, C. (2022). El principio de proporcionalidad como garantía de los derechos fundamentales en el derecho administrativo sancionador. *Revista Latinoamérica de Derechos Humanos*, núm. 33, vol. 1, pp. 89-107.

Rodríguez, M. (2018). El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador: Algunas reflexiones en torno a su naturaleza jurídica. *Revista de Derecho Administrativo, n*úm., 95, pp. 123-145.

Ruiz, J. A., y Mero, M. (2024). Principle of proportionality in sanctioning procedures in the Organic Health Law. *Journal Scientific MQRInvestigar,* vol. 8, núm. 2, pp. 1155-1173. https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.2.2024.1155-1173

Salamanca, A. (2015) La investigación jurídica intercultural e interdisciplinar. Redhes, Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales. VII, (14), 59-92.

Vera Santos, P., y Mendoza Rojas, L. (2023). . Revista de Ciencias Sociales, 29(3).

Zagrebelsky, G. (1997). El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia. Trotta. ISBN 978-84-9879-672-8ANEXOS

ANEXOS

Anexo 1. Cuestionario

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA DE DERECHO

CUESTIONARIO

Destinatario: La presente entrevista se orienta a un grupo específico de profesionales del ámbito jurídico, en particular a abogados que cumplen funciones como servidores públicos dentro del GAD Municipal de Riobamba.

Objetivo: Analizar la percepción y criterios jurídicos de los abogados que se desempeñan como servidores públicos del GAD Municipal de Riobamba respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones emitidas dentro del procedimiento administrativo sancionador.

Introducción: la presente encuesta tiene por objeto recabar información para la realización del proyecto de investigación titulado "El principio de proporcionalidad en las sanciones impuestas por el GAD Municipal de Riobamba en el procedimiento administrativo sancionador

La misma que tendrá fines eminentemente académicos.

Cuestionario:

Procedimiento y criterios para graduar sanciones

¿Considera usted que el marco normativo vigente facilita o dificulta la graduación proporcional de las sanciones?

Motivación, notificación y debido proceso

¿Ha identificado situaciones en las que una sanción haya sido cuestionada por considerarse desproporcionada o por falta de motivación suficiente? ¿Qué ocurrió en esos casos?

Percepciones generales

Considera usted ¿que las sanciones impuestas por el GAD Municipal de Riobamba guardan proporcionalidad con la gravedad de las infracciones cometidas?

Desde su criterio ¿Cuáles son los principales problemas que inciden actualmente en la correcta aplicación del principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores del GAD Municipal de Riobamba?

Desde su criterio ¿Qué cambios concretos propondría para fortalecer la aplicación del principio de proporcionalidad en el régimen sancionador del GAD Municipal de Riobamba?

¿Existe en el GAD Municipal de Riobamba lineamientos internos, instructivos o modelos que orienten la graduación de las sanciones?

Anexo 2. Aplicación del instrumento

