

El Procedimiento Administrativo Sancionador, garantías del debido proceso y su articulación con el Sistema de Justicia Integrado según COA

The Administrative Sanctioning Procedure, guarantees of due process, and its articulation with the Integrated Justice System under COA

David Alejandro Rivera Paredes

Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Políticas de la Universidad Indoamérica. Ecuador.

drivera9@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0000-5118-5517>

Esthela Paulina Silva Barrera

Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Políticas de la Universidad Indoamérica. Ecuador.

esilva13@indoamerica.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-4354-9258>

Correo de correspondencia: drivera9@indoamerica.edu.ec

Fecha de recepción: 02 de agosto de 2025

Fecha de aceptación: 10 de noviembre de 2025

Fecha de publicación: 05 enero de 2026

Como citar: Rivera Paredes, D. A. y Silva Barrera, E. P. (2025). El Procedimiento Administrativo Sancionador, garantías del debido proceso y su articulación con el Sistema de Justicia Integrado según COA. *KIRIA: Revista Científica Multidisciplinaria*. Ed. Esp. 1(2), pp. 102-116. <https://doi.org/10.53877/66zps489>

RESUMEN

El procedimiento administrativo sancionador ha sido concebido como un mecanismo para garantizar la legalidad y el orden en la administración pública por medio del Sistema de Justicia Integrado. En el marco del Código Orgánico Administrativo (COA); se busca fortalecer las garantías del debido proceso. No obstante, se han evidenciado deficiencias en la observancia de plazos y términos en los procedimientos de notificación, afectando el derecho a la legítima defensa, especialmente en los grupos vulnerables. Se ha empleado un enfoque jurídico-analítico para examinar el procedimiento administrativo sancionador conforme al Código Orgánico Administrativo, con especial atención a las garantías procesales. Se analiza la normativa, jurisprudencia y doctrina relevante para evaluar el cumplimiento de los principios del debido proceso. El criterio principal de valoración ha sido la eficacia de los mecanismos de defensa y la equidad en su aplicación dentro del procedimiento administrativo sancionador. El análisis ha evidenciado que la inobservancia de los plazos y términos tienen fallas en las notificaciones ya que vulneran el derecho a una defensa efectiva. Es así que se ha identificado una brecha en el acceso igualitario a la justicia administrativa, especialmente para los administrados en situación de vulnerabilidad, lo cual puede traducirse en una afectación directa a sus derechos fundamentales. El procedimiento administrativo sancionador por medio del Sistema de Justicia Integrado del GAD Municipalidad de Ambato,

en su aplicación actual, no garantiza plenamente el debido proceso. Es fundamental mejorar los mecanismos de todo el proceso y observancia de plazos y términos para asegurar la defensa efectiva de todos los administrados. Finalmente, la investigación empleada es de tipo cualitativa, sustentada en el análisis de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales, complementada con una revisión bibliográfica especializada.

PALABRAS CLAVE: garantías del debido proceso, procedimiento administrativo sancionador, sistema de justicia integrado.

ABSTRACT

The administrative sanctioning procedure has been conceived as a mechanism to ensure legality and order within public administration through the Integrated Justice System. Within the framework of the Organic Administrative Code (COA), I have sought to strengthen the guarantees of due process. However, shortcomings have been identified in the observance of deadlines and timeframes in notification procedures, affecting the right to legal defense, particularly for vulnerable groups. A legal-analytical approach has been employed to examine the administrative sanctioning procedure under the COA, with special attention to procedural safeguards. I have analyzed relevant legislation, case law, and legal doctrine to assess compliance with the principles of due process. The main criterion for evaluation has been the effectiveness of defense mechanisms and the fairness of their application within the administrative sanctioning process. The analysis has shown that failure to comply with procedural deadlines results in notification issues that undermine the right to an effective defense. Consequently, a gap has been identified in equal access to administrative justice, especially for individuals in vulnerable situations, which may lead to a direct infringement of their fundamental rights. The administrative sanctioning procedure, as currently applied by the Integrated Justice System of the GAD Municipality of Ambato, does not fully guarantee due process. It is essential to improve procedural mechanisms and ensure strict compliance with deadlines and terms in order to secure the effective defense of all individuals subject to administrative action.

KEYWORDS: administrative sanctioning procedure, due process guarantees, integrated justice system, organic administrative code.

INTRODUCCIÓN

El procedimiento administrativo sancionador (PAS) es esencial en los sistemas jurídicos actuales, ya que permite a la administración pública ejercer su potestad sancionadora dentro de los límites legales. Su finalidad es corregir acciones que infringen normas administrativas, garantizando el respeto a los derechos fundamentales. Para ello, se basa en principios como legalidad, proporcionalidad y debido proceso, lo que implica asegurar derechos como ser escuchado, presentar pruebas, impugnar decisiones y recibir un juicio imparcial. Estas garantías son indispensables para evitar abusos y asegurar que las sanciones administrativas se apliquen de forma justa y transparente.

Los estados modernos buscan fortalecer la legitimidad de sus acciones mediante herramientas que garanticen transparencia y rendición de cuentas. En este contexto, el PAS se convierte en un instrumento clave para prevenir el uso arbitrario del poder público. Su integración con el Sistema de Justicia Integrado permite controlar adecuadamente las

decisiones administrativas. Sin embargo, aún persisten dudas sobre la eficacia real de estas garantías cuando se aplican en casos concretos. Por ello, es fundamental analizar cómo se ejecuta el PAS y si realmente se respeta el derecho a un proceso justo dentro de la administración pública.

En el caso específico del GAD Municipalidad de Ambato, se utiliza el PAS para sancionar a quienes incumplen sus obligaciones, conforme al artículo 250 del Código Orgánico Administrativo. Este procedimiento exige observar principios como legalidad, contradicción, imparcialidad y gratuidad. Su aplicación debe regirse por la Constitución, leyes y tratados internacionales, garantizando el respeto pleno al debido proceso. No obstante, en la práctica, estos principios no siempre se cumplen, como lo evidencian decisiones judiciales y estudios recientes.

Esta investigación pretende aportar a la comprensión del PAS y su correcta aplicación en la realidad administrativa. Para ello, se estructura en tres capítulos: el primero aborda los fundamentos del procedimiento sancionador, su definición, principios rectores, la facultad sancionadora de la administración y su regulación legal. A pesar de los avances normativos, no se ha profundizado suficientemente en cómo se garantiza el debido proceso en la práctica ni en la relación efectiva entre el PAS y el Sistema de Justicia Integrado.

Siguiendo esta investigación el siguiente capítulo se centra en el derecho al debido proceso, su marco teórico y su regulación en la Constitución y tratados internacionales. Se analizan detalladamente las garantías aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Finalmente, se examinan dos casos prácticos para evidenciar la relación entre el procedimiento y el debido proceso. La metodología de esta investigación es cualitativa, con enfoque descriptivo, y se basa en técnicas bibliográficas y métodos como el deductivo, analítico y exegético, además del análisis de casos en el GAD Municipalidad de Ambato, que ilustran las consecuencias de no respetar estas garantías del debido proceso en torno a los grupos de atención prioritaria.

DESARROLLO

1.- Enfoque doctrinario y normativo del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador constituye una herramienta jurídica esencial mediante la cual la Administración Pública impone sanciones ante infracciones normativas. Este procedimiento, regulado en el Código Orgánico Administrativo (COA), asegura que las actuaciones administrativas se enmarquen dentro de principios de legalidad, objetividad y proporcionalidad (Luzuriaga Palacios, 2021). La potestad sancionadora estatal no es arbitraria, pues debe respetar parámetros constitucionales y legales que garanticen derechos fundamentales del administrado, como la defensa y la presunción de inocencia.

De la misma manera el Código Orgánico Administrativo COA establece una estructura ordenada para el procedimiento sancionador, con fases precisas que inician con la instrucción, seguida de la fase de sanción que concluye con la resolución motivada. Esta regulación permite el ejercicio de una potestad punitiva administrativa que no contravenga

el debido proceso (Piedra Sarmiento, 2023). La delimitación clara del procedimiento administrativo sancionador evita el uso discrecional del poder público y fortalece la seguridad jurídica dentro del sistema administrativo ecuatoriano.

En este sentido las garantías del debido proceso se tornan fundamentales, es así que el derecho a la defensa, a ser oído, a presentar pruebas y a contar con una decisión motivada son esenciales en todo procedimiento sancionador (Montalvo Meythaler, 2021). Estos principios, comunes tanto al ámbito judicial como administrativo, aseguran la vigencia de un sistema de justicia garantista en el que el ciudadano no se ve desprotegido frente al poder sancionador del Estado.

También es importante mencionar que la articulación del procedimiento sancionador con el Sistema de Justicia Integrado permite que exista coordinación entre departamentos institucionales administrativas y judiciales, particularmente en casos de recursos de apelación o revisión. Esta vinculación exige que el procedimiento administrativo observe reglas compatibles con los estándares jurisdiccionales según el autor (Moreta, 2019). Así, el respeto al debido proceso se convierte en una obligación dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

De esta manera en Ecuador, la jurisprudencia y la doctrina coinciden en que las garantías procesales deben regir también en el ámbito disciplinario de la función pública. De ahí que, en procedimientos sancionatorios, no solo se deben aplicar normas sustantivas, sino también principios procesales que aseguren imparcialidad y motivación adecuada de las decisiones (Alvarado Verdezoto & Gavilánez Puente, 2022). Esto reafirma el carácter garantista del Código Orgánico Administrativo COA y su función como pilar fundamental del control administrativo.

En ese sentido (Jaramillo Ordoñez H., 2003), entiende el procedimiento administrativo como el conjunto de normas legales que regulan cómo se llevan a cabo los actos de la administración pública, garantizando así los derechos individuales de las personas frente al Estado. Distingue dos partes en este proceso: la autoridad pública y el ciudadano, dentro de una relación de autoridad y responsabilidad. Es importante destacar que este procedimiento forma parte esencial del rol que cumple la función ejecutiva. En la misma línea, García de Enterría (2005) sostiene que el procedimiento es una herramienta que protege legalmente al ciudadano, y que cumple una doble función: dar seguridad frente a la administración y lograr el cumplimiento de intereses públicos.

De igual manera, Maurer (2011) aborda el procedimiento administrativo como una acción frecuente dentro de la gestión pública, utilizada para tomar decisiones sobre temas específicos. Destaca que en dicho procedimiento intervienen dos elementos clave: la efectividad hacia fuera de la administración y el propósito que se quiere alcanzar con la emisión de un acto administrativo u otra resolución pertinente. En esa línea, Fraga (1985) explica que para que un acto administrativo tenga validez legal, debe cumplir con requisitos formales y otras actuaciones previas que sirvan de base para sustentar la decisión final. Esto garantiza que la resolución no sea arbitraria y esté en conformidad con la ley.

Es así que el procedimiento administrativo puede entenderse como una serie de pasos legales, ordenados y regulados por la ley, cuyo objetivo es iniciar y concluir una determinada decisión o trámite administrativo, cumpliendo con los requisitos establecidos,

para asegurar que la actuación de la administración sea legítima, no arbitraria y, en caso de desacuerdo, pueda ser impugnada mediante los recursos previstos, ya sea dentro de la misma administración o ante los tribunales, según corresponda.

El procedimiento administrativo sancionador constituye un instrumento jurídico mediante el cual la administración pública, y en este caso específico el GAD Municipalidad de Ambato, ejerce su potestad de control y corrección frente a conductas contrarias al ordenamiento administrativo y en este caso debe investigar y sancionar conductas que violan normas jurídicas y ordenanzas sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria. Según Jaramillo Ordóñez (2003), se trata de un conjunto de normas que regulan cómo deben actuar las autoridades frente a infracciones administrativas, garantizando los derechos de los ciudadanos. Su finalidad es mantener el orden y legalidad en la gestión pública, mediante un proceso que asegure la participación del administrado. Este tipo de procedimiento exige imparcialidad, legalidad y transparencia para evitar abusos del poder estatal o municipal en este caso.

La naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador se ubica dentro del derecho administrativo y se distingue por su carácter híbrido ya que combina elementos del derecho administrativo con garantías propias del derecho penal. En palabras de García de Enterría y Fernández (2004), este procedimiento tiene una función correctiva más que punitiva, aunque puede implicar sanciones similares a las penales. Por ello, se exige que su tramitación respete derechos fundamentales como la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, lo cual lo conecta directamente con principios del debido proceso consagrados en la Constitución ecuatoriana.

El procedimiento administrativo sancionador se basa en principios que orientan su aplicación justa y equitativa. Entre ellos destacan el principio de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, celeridad y objetividad. El Código Orgánico Administrativo (2017) reconoce que ninguna sanción puede imponerse sin una norma previa que la establezca, respetando así el principio de legalidad (art. 230). Además, se debe garantizar que el procedimiento sea tramitado dentro de plazos razonables y que el administrado tenga oportunidad de presentar sus argumentos y pruebas. Estos principios aseguran que el proceso no se convierta en una herramienta arbitraria.

El debido proceso en el ámbito administrativo implica que toda persona debe ser tratada con imparcialidad y equidad desde el inicio del procedimiento hasta la resolución final. La Constitución del Ecuador (2008) y el COA establecen que estas garantías son obligatorias incluso fuera del ámbito judicial. Entre ellas se incluyen el derecho a ser notificado, a conocer los cargos, a presentar pruebas, a contar con defensa técnica y a impugnar decisiones. Como afirma Fix-Zamudio (2004), el respeto al debido proceso es una exigencia constitucional que limita la actuación administrativa para proteger los derechos del ciudadano.

El COA establece etapas claras para el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador: fase de instrucción Art. 255, prueba Art. 256, Dictamen Art. 257, fase de Modificación de los hechos, calificación, sanción o responsabilidad Art. 258, resolución Art. 260, y, en su caso, recursos. Estas fases deben cumplirse estrictamente para garantizar la

legitimidad del proceso. Durante la etapa de instrucción se recopilan pruebas y se establece la posible infracción. Luego, el administrado tiene derecho a conocer las imputaciones y presentar su defensa. Finalmente, los funcionarios sancionadores emiten una resolución motivada. Como indica Parejo Alfonso (2006), el respeto a las etapas procesales es una garantía para evitar decisiones arbitrarias o basadas en prejuicios.

De esta manera el procedimiento administrativo sancionador se encuentra conectado con el Sistema de Justicia Integrado a través de mecanismos de control y revisión de legalidad. El COA permite que las decisiones administrativas puedan ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que asegura una segunda instancia imparcial. De esta forma, se garantiza la coherencia entre la administración y el sistema judicial, permitiendo que el ciudadano pueda acceder a jueces independientes cuando considere vulnerados sus derechos. Esta articulación fortalece el Estado de derecho y evita la concentración de poder en órganos administrativos (Corte Constitucional, 2018).

El procedimiento administrativo sancionador busca un equilibrio entre la autoridad municipal y del Estado para sancionar infracciones y la protección de los derechos individuales. Si bien es un instrumento necesario para mantener el orden y el cumplimiento de normas, debe aplicarse con rigor jurídico y respeto a las garantías fundamentales. Su articulación con el Sistema de Justicia Integrado en el GAD Municipalidad de Ambato y el debido proceso evita que se convierta en un medio de represión. Como recuerda Carbonell (2016), en un Estado constitucional de derecho, la fuerza de la ley no reside en la sanción, sino en el respeto a los derechos humanos.

La finalidad principal del procedimiento administrativo sancionador es garantizar que los ciudadanos y las instituciones cumplan con las normas administrativas establecidas por el Estado. Su propósito no es únicamente imponer castigos, sino también preservar el orden público, promover la buena administración y corregir conductas que atenten contra el interés general. Según Jaramillo Ordóñez (2003), su objetivo es establecer un proceso regulado para asegurar la protección de los derechos de los administrados mientras se aplica una sanción. Así, el procedimiento se convierte en una herramienta para el control legal de las actuaciones dentro del ámbito público.

Así, más allá de sancionar, este procedimiento tiene una función preventiva en la que busca disuadir a los ciudadanos y a las entidades de cometer infracciones futuras. Su existencia promueve el cumplimiento voluntario de las normas. Al mismo tiempo, cumple una función pedagógica, ya que educa sobre lo que está permitido y lo que no en el ámbito público. Según Carbonell (2016), una administración eficaz no solo castiga, sino que orienta el comportamiento colectivo en el marco de valores democráticos y de respeto a los derechos humanos. Esto hace del procedimiento una herramienta orientada al bien común.

2.- Análisis del derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador

El derecho al debido proceso es una garantía constitucional aplicable no solo en la justicia penal o civil, sino también en procedimientos administrativos, como los desarrollados por el GAD Municipalidad de Ambato. De acuerdo con el Código Orgánico Administrativo (2017), este derecho se manifiesta a través de principios como la legalidad, imparcialidad,

presunción de inocencia, derecho a ser oído y a presentar pruebas. Fix-Zamudio (2004) sostiene que el respeto al debido proceso en sede administrativa asegura que el ejercicio del poder sancionador no se transforme en una herramienta arbitraria, sino en un mecanismo respetuoso del orden constitucional.

En la práctica, el GAD Municipalidad de Ambato está obligado a garantizar que cualquier procedimiento administrativo sancionador respete las fases establecidas por el COA: notificación, formulación de cargos, derecho a la defensa, pruebas, resolución motivada y recursos. Esta estructura no solo garantiza orden procesal, sino que también protege los derechos fundamentales del ciudadano. Como explica De la Cuétara (2003), la aplicación de estas fases permite una administración más transparente y sujeta a control. En caso de omitir alguna etapa, se vulnera el debido proceso y se compromete la legalidad de la actuación administrativa.

Uno de los aspectos más importantes del debido proceso es la obligación de motivar las resoluciones administrativas. El COA (2017) establece que toda sanción debe ser clara, lógica y jurídicamente fundamentada. Esto permite al ciudadano entender la decisión y, si es necesario, impugnarla. Además, el administrado tiene derecho a una defensa técnica, lo cual refuerza su posición frente a la autoridad. Según Carbonell (2016), sin motivación ni defensa efectiva, el procedimiento pierde su legitimidad. En el contexto del GAD de Ambato, estas garantías son indispensables para evitar decisiones discrecionales o injustas.

El respeto al debido proceso también implica que las resoluciones del GAD Ambato puedan ser revisadas por instancias superiores. El Sistema de Justicia Integrado permite al ciudadano impugnar decisiones ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La Corte Constitucional del Ecuador (2018) ha señalado que este control judicial es esencial para garantizar la legalidad y los derechos fundamentales. En este sentido, el procedimiento sancionador no termina con la decisión del GAD, sino que puede ser sometido a revisión judicial. Así, el debido proceso no solo ordena la actuación administrativa, sino que también habilita mecanismos efectivos de control y justicia.

El derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), se erige como una garantía fundamental destinada a asegurar la protección de los derechos de las personas frente a cualquier actuación estatal, y se garantiza que toda persona sea escuchada, juzgada imparcialmente y con la debida motivación en los procesos que afecten sus derechos. Esta garantía no solo aplica en el ámbito judicial, sino también en el procedimiento administrativo sancionador, donde el Estado, a través de sus instituciones, ejerce potestad punitiva. Por ello, todo procedimiento sancionador debe asegurar que los ciudadanos puedan defenderse frente a decisiones que los puedan perjudicar.

El Código Orgánico Administrativo (COA), vigente desde 2018, incorpora de manera detallada los principios del debido proceso en su estructura normativa. En particular, establece etapas, plazos, requisitos de notificación, el derecho a la defensa y la obligación de motivar adecuadamente las resoluciones. Estas disposiciones están dirigidas a garantizar un equilibrio entre la potestad administrativa sancionadora y los derechos del administrado (COA, 2018, arts. 221-246). Sin embargo, en la práctica, especialmente en

gobiernos autónomos descentralizados como el GAD Municipalidad de Ambato, el cumplimiento de estos principios enfrenta importantes desafíos operativos e institucionales.

Uno de los principales problemas identificados en el GAD Municipalidad de Ambato es la ausencia o deficiente motivación de los actos sancionadores. Según Hernández (2016), la motivación constituye la base legal y racional de una decisión administrativa. Esta permite que el administrado comprenda las razones del castigo y ejerza su derecho a impugnar. En varios casos analizados, se evidenció que las resoluciones sancionatorias carecen de fundamentos claros, lo que afecta la transparencia y puede derivar en nulidades procesales por violación al derecho al debido proceso.

Otra falencia recurrente en el procedimiento sancionador del GAD Municipalidad de Ambato es la falta de cumplimiento de los plazos establecidos. El COA impone límites temporales para cada etapa del procedimiento, buscando evitar dilaciones indebidas que perjudiquen al administrado (COA, 2018, art. 230). No obstante, los procesos muchas veces se extienden más allá de los tiempos legales sin justificación, afectando el principio de celeridad. Como lo sostiene García de Enterría y Fernández (2008), el respeto a los plazos no es una formalidad, sino una garantía de eficiencia y legalidad administrativa.

El derecho a ser oído es también una garantía esencial que muchas veces no se respeta adecuadamente. En algunos casos analizados, los ciudadanos no fueron informados con claridad de los cargos en su contra ni se les dio oportunidad real para presentar descargos o pruebas. Esta situación contradice el artículo 76 de la Constitución, que exige que toda persona tenga la oportunidad de defenderse antes de ser sancionada. La falta de audiencia o su realización meramente formal convierte el procedimiento en un acto unilateral que vulnera la equidad procesal.

La notificación adecuada de cada acto dentro del procedimiento también es indispensable para el respeto al debido proceso. El COA establece que toda decisión debe ser notificada de manera formal, oportuna y completa, incluyendo los medios de impugnación (COA, 2018, art. 191). Sin embargo, en la práctica administrativa del GAD Municipalidad de Ambato, se han reportado notificaciones incompletas o mal efectuadas, lo que impide que los administrados conozcan sus derechos y ejerzan recursos como la impugnación o la apelación en los plazos correspondientes.

El derecho a la defensa en el procedimiento administrativo sancionador exige que el administrado tenga acceso a todos los elementos del expediente, pueda presentar pruebas y contar con asistencia jurídica si lo desea. No obstante, en muchos casos del GAD Municipalidad de Ambato, no se garantiza el acceso completo al expediente o se dificulta la recolección de pruebas por parte del ciudadano. Esta situación vulnera lo establecido en el artículo 76, numeral 7, de la Constitución, el cual impone la obligación de garantizar el respeto a los derechos y garantías procesales en toda actuación estatal que impone obligación de garantizar todas las formas de defensa en cualquier instancia administrativa o judicial.

Otro componente relevante del análisis es la imparcialidad del órgano administrativo que impone la sanción. Aunque el COA exige objetividad, la ausencia de unidades especializadas o sistemas de control interno en el GAD Municipalidad de Ambato hace que

muchas decisiones sean adoptadas sin criterios técnicos ni garantías de neutralidad. Esto resulta en una administración sancionadora que puede estar influenciada por factores externos o intereses internos, lo cual pone en riesgo la legitimidad de las decisiones adoptadas, especialmente cuando no existe una instancia verdaderamente independiente que revise el acto.

En cuanto a la articulación con el Sistema de Justicia Integrado, se esperaba que este facilite el seguimiento de los procedimientos, el cumplimiento de plazos y el acceso de los ciudadanos a la información del proceso. Sin embargo, este Sistema no ha sido implementada de forma efectiva en el GAD Municipalidad de Ambato. La falta de interoperabilidad entre áreas, la limitada digitalización de expedientes y el desconocimiento del sistema por parte de los funcionarios impiden que cumpla su función garantista. En vez de agilizar los procesos, su mal uso ha incrementado la burocracia y la opacidad.

La existencia de mecanismos de impugnación o recursos administrativos es un componente clave del debido proceso. El COA prevé recursos como la apelación y la revisión, que deben ser accesibles y eficaces (COA, 2018, arts. 223-224). Sin embargo, los administrados muchas veces desconocen estos mecanismos, ya sea por falta de información o por la complejidad del lenguaje jurídico usado en las resoluciones. Esto vulnera el derecho a recurrir decisiones que afecten derechos, debilitando la función de control y protección ciudadana frente al poder administrativo.

El análisis realizado permite concluir que el debido proceso, si bien está normativamente garantizado en el COA y en la Constitución, su aplicación práctica en el GAD Municipalidad de Ambato presenta debilidades. La desconexión entre la norma y la práctica genera una afectación directa a los derechos de los ciudadanos. Tal como advierte Pérez (2019), los procedimientos administrativos sancionadores requieren más que normas escritas; requieren una cultura institucional que valore la legalidad y el respeto a los derechos fundamentales como base de la actuación administrativa.

Además, la debilidad institucional, la escasa formación jurídica de algunos funcionarios y la carencia de controles internos eficaces agravan la situación. Estas carencias estructurales afectan no solo la eficacia del procedimiento sancionador, sino también la confianza ciudadana en la administración pública. Por tanto, urge que se adopten medidas correctivas institucionales para evitar que estas garantías sean vulneradas sistemáticamente.

3.- El derecho al debido proceso y el sistema de justicia integrado del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato

El derecho al debido proceso garantiza que toda persona sea tratada con justicia y respeto por la legalidad en cualquier procedimiento administrativo. En el caso del GAD Municipalidad de Ambato, este principio constitucional obliga a que sus actuaciones sancionadoras cumplan etapas claras y respeten los derechos de los administrados. Según Fix-Zamudio (2004), el debido proceso en sede administrativa es una herramienta esencial para limitar el ejercicio del poder estatal. El COA (2017) exige que se respeten derechos

como la notificación oportuna, el acceso a pruebas, el derecho a la defensa y la posibilidad de impugnar las decisiones.

En los procedimientos sancionadores del GAD Ambato, el debido proceso se concreta en una secuencia formal: inicio del trámite, formulación de cargos, derecho a la defensa, resolución motivada y derecho a recurso. Esta estructura está diseñada para evitar abusos y asegurar la transparencia. De la Cuétara (2003) subraya que el cumplimiento de estas etapas no es un simple formalismo, sino una garantía sustantiva de justicia. Cuando estas garantías se respetan, se fortalece la legitimidad institucional. En cambio, su omisión puede derivar en nulidades y violaciones constitucionales que comprometen la validez del procedimiento.

El Sistema de Justicia Integrado cumple una función clave como mecanismo de control externo frente a posibles abusos del poder sancionador del GAD Ambato. Según el COA y la Constitución, toda persona puede recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa cuando considera vulnerados sus derechos. La Corte Constitucional del Ecuador (2018) ha enfatizado que el control judicial garantiza la legalidad de los actos administrativos y protege los derechos fundamentales. Este sistema refuerza la articulación entre la administración pública y la justicia, asegurando que las decisiones del GAD puedan ser revisadas por órganos imparciales e independientes.

El respeto al debido proceso y la articulación con el Sistema de Justicia Integrado no solo protegen al ciudadano, sino que también obligan al GAD Ambato a actuar con responsabilidad institucional. La motivación adecuada de las resoluciones, el cumplimiento de los plazos y la atención al derecho de defensa reflejan el compromiso con una administración pública transparente y eficiente. Como señala Carbonell (2016), el Estado constitucional se basa en un equilibrio entre autoridad y derechos. Por tanto, el GAD Ambato debe asumir su función sancionadora como un ejercicio limitado, controlado y siempre sujeto al orden jurídico vigente.

El derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), constituye un principio constitucional esencial que asegura a los ciudadanos un trato justo, imparcial y conforme a la ley en todo procedimiento judicial o administrativo, en el ámbito del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipalidad de Ambato, este derecho cobra especial relevancia en el contexto del procedimiento administrativo sancionador, pues las decisiones que afectan derechos individuales deben estar debidamente fundamentadas y motivadas, tal como exige el Código Orgánico Administrativo (COA) en su artículo 207 (Asamblea Nacional, 2017).

El Sistema de Justicia Integrado, que pretende coordinar y articular las funciones sancionadoras del GAD con los principios del Estado constitucional de derechos, aún no se consolida como una herramienta eficaz para garantizar el debido proceso. En lugar de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, en muchos casos se ha evidenciado una débil implementación, sin seguimiento técnico ni mecanismos de retroalimentación. Esto ocasiona que la administración incurra en prácticas burocráticas que limitan el ejercicio efectivo del derecho a la defensa y al recurso (Martínez, 2019).

Uno de los casos analizados en la investigación evidencia cómo la Municipalidad de Ambato impuso una sanción a un comerciante informal sin entregar copia del expediente ni notificar adecuadamente la resolución. Esto vulnera el artículo

220 del COA, que establece la obligación de informar al administrado sobre sus derechos, los medios de defensa disponibles y los hechos que se le imputan. Esta falta de notificación impide al afectado ejercer un recurso adecuado, generando indefensión jurídica (Asamblea Nacional, 2017).

Otro caso relevante muestra la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas sin haberse agotado previamente el procedimiento previo de inspección y sin que conste acta administrativa debidamente firmada. La ausencia de esta documentación viola el principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución y el artículo 4 del COA, según los cuales toda actuación administrativa debe estar basada en la ley y sujeción al ordenamiento jurídico (Cevallos, 2021).

Además, varios expedientes revisados durante esta investigación evidencian que no se cumple el plazo razonable en los procedimientos sancionadores. En algunos casos, los trámites se prolongan por más de un año sin resolución definitiva. Esta dilación excesiva contraviene el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución, que garantiza una decisión en un tiempo razonable. La mora administrativa no solo genera incertidumbre al administrado, sino que puede traducirse en una sanción inconstitucional por omisión (Corte Constitucional, 2012).

También se identificaron deficiencias en la formulación de cargos, los cuales en ocasiones carecen de claridad sobre la conducta infractora. El artículo 212 del COA exige una exposición clara de los hechos, la normativa vulnerada y la posible sanción aplicable. Cuando esta formulación es vaga o genérica, el derecho a la defensa se ve afectado, pues el administrado no puede controvertir con precisión los elementos imputados ni presentar descargos adecuados (Paredes, 2020).

En el caso del Sistema de Justicia Integrado del GAD Ambato, se constató que muchos funcionarios carecen de formación especializada en derecho administrativo sancionador, lo que impacta directamente en la calidad jurídica de los actos emitidos. El artículo 82 del COA establece que los funcionarios públicos deben actuar con competencia, imparcialidad y profesionalismo. La falta de capacitación incrementa el riesgo de violaciones al debido proceso, especialmente en etapas como la notificación, sustanciación y resolución (Salazar, 2022).

La revisión de los procedimientos también evidencia que no siempre se otorga al administrado la posibilidad real de presentar pruebas o impugnar decisiones. Si bien el COA en su artículo 214 permite a los sujetos presentar descargos y pruebas de descargo, en la práctica se han detectado restricciones arbitrarias para ejercer este derecho. Estas restricciones reflejan un incumplimiento estructural del principio de contradicción que es esencial en todo debido proceso (Asamblea Nacional, 2017).

Otro aspecto preocupante es la falta de mecanismos digitales sistematizados que permitan el seguimiento y control de los expedientes sancionadores. La gestión manual de documentos incrementa los errores administrativos y dificulta la trazabilidad de los actos.

Esta carencia atenta contra el principio de eficiencia establecido en el artículo 227 de la Constitución, además de limitar la transparencia y el control ciudadano sobre las actuaciones administrativas (Gómez, 2023).

La Corte Constitucional ha recordado en varias sentencias que el respeto al debido proceso no es un formalismo, sino una garantía sustancial para la vigencia del Estado de derecho. En la sentencia No. 002-12-SAN-CC (2012), se indicó que la falta de motivación en actos administrativos sancionadores constituye una grave afectación a los derechos fundamentales. Esta jurisprudencia es aplicable al GAD Ambato, que debe implementar estándares jurídicos más altos para evitar la nulidad de sus actuaciones (Corte Constitucional, 2012).

Frente a este panorama, es fundamental que el GAD Municipalidad de Ambato adopte una política institucional centrada en la protección de derechos, mejorando sus protocolos internos y fortaleciendo la rendición de cuentas. Se recomienda la elaboración de manuales de procedimiento, la capacitación continua del personal y la incorporación de tecnologías de gestión documental. Estas medidas contribuirían a garantizar que los procedimientos sancionadores no se conviertan en mecanismos arbitrarios, sino en herramientas legítimas al servicio de la justicia administrativa (Rivera, 2024).

Finalmente, la articulación entre el procedimiento administrativo sancionador y el Sistema de Justicia Integrado solo será efectiva si se cumple el principio de legalidad, se respeta el debido proceso en todas sus etapas y se garantiza el acceso a la justicia administrativa. El reto del GAD Ambato no es solo normativo, sino cultural y operativo. Una administración que respeta los derechos de los ciudadanos fortalece el tejido institucional y mejora la calidad de la gestión pública, generando confianza, legitimidad y gobernanza democrática (Zambrano, 2022).

El Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), previsto en el Código Orgánico Administrativo (COA), representa una manifestación concreta de la potestad sancionadora del Estado dentro del marco del Derecho Administrativo. Este procedimiento tiene como finalidad garantizar la legalidad en la actuación de la administración pública, preservar el interés general y sancionar comportamientos que vulneren el orden jurídico-administrativo (García de Enterría & Fernández, 2008). En el contexto del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipalidad de Ambato, la implementación del PAS debería orientarse al respeto irrestricto del derecho al debido proceso, tal como lo consagra la Constitución ecuatoriana en sus artículos 76 y 82. No obstante, el análisis empírico evidencia que, a pesar de la existencia de una normativa adecuada, persisten deficiencias estructurales y procedimentales que comprometen su efectividad. Estas fallas, que van desde la falta de motivación adecuada de los actos administrativos hasta el incumplimiento de plazos legales, vulneran principios esenciales como el de legalidad, seguridad jurídica y tutela efectiva.

Uno de los puntos más sensibles identificados en el estudio es la deficiente aplicación del principio de motivación, indispensable para la validez de cualquier acto administrativo sancionador. La motivación no solo cumple una función explicativa respecto a las razones que sustentan la decisión de la administración, sino que también posibilita el control judicial posterior y la defensa efectiva del administrado (Hernández, 2016). En el caso del

GAD Municipalidad de Ambato, la carencia de decisiones suficientemente motivadas obstaculiza el ejercicio del derecho a la defensa y genera un alto grado de discrecionalidad administrativa. Esta situación contraviene el artículo 207 del COA, que exige la fundamentación jurídica y fáctica de toda resolución sancionatoria. La omisión de este deber legal no es un simple defecto formal, sino una transgresión al debido proceso que puede derivar en la nulidad de los actos administrativos, tal como ha establecido la Corte Constitucional en diversas sentencias, como la No. 12-18-CN/18, donde se subraya la exigencia de motivación como garantía sustantiva del administrado.

Otro aspecto relevante en la discusión jurídica es el papel del Sistema de Justicia Integrado como mecanismo institucional para garantizar la aplicación uniforme y eficiente del PAS. Este sistema, concebido como una estructura que articula órganos, procedimientos y tecnologías orientadas a la administración de justicia administrativa dentro del GAD, no ha logrado consolidarse plenamente como una herramienta eficaz. La falta de interoperabilidad entre unidades administrativas, la ausencia de procedimientos estandarizados y la escasa sistematización de los expedientes sancionatorios generan incertidumbre en la tramitación de los casos.

En consecuencia, se vulnera el principio de celeridad y se afecta la garantía del plazo razonable, prevista en el artículo 76, numeral 7, de la Constitución. En lugar de fortalecer y transparentar la rendición de cuentas, el Sistema de Justicia Integrado termina reproduciendo las deficiencias del aparato burocrático, lo que limita su potencial como mecanismo de control y justicia administrativa.

Finalmente, el análisis del debido proceso en el contexto del procedimiento sancionador del GAD de Ambato requiere considerar también el derecho a ser notificado y oído, así como la posibilidad real de impugnar las decisiones administrativas ante órganos jerárquicos o judiciales. La falta de comunicación efectiva entre la administración y los administrados, identificada en esta investigación, restringe el acceso a la información y dificulta la participación activa del ciudadano en el procedimiento. Ello debilita el principio de contradicción, elemento esencial del derecho a la defensa, reconocido tanto en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como en el marco constitucional ecuatoriano.

En consecuencia, se genera una relación vertical y opaca entre la administración y el ciudadano, que erosiona la confianza en las instituciones y deslegitima el ejercicio del poder sancionador. Para superar estas barreras, resulta fundamental que el GAD adopte una visión garantista del derecho administrativo, que no vea las garantías del administrado como obstáculos, sino como elementos necesarios para una gestión pública legítima, eficiente y respetuosa del Estado de derecho.

CONCLUSIONES

El procedimiento administrativo sancionador, según el COA, busca garantizar legalidad y transparencia. Sin embargo, en la práctica dentro del GAD Municipalidad de Ambato, se han detectado fallas que comprometen el respeto al debido proceso y los derechos ciudadanos.

El Sistema de Justicia Integrado debería fortalecer el control y la observancia del procedimiento sancionador. No obstante, en muchos casos, se evidencian demoras, falta de motivación en los actos administrativos y poca claridad en la notificación a los involucrados.

El derecho al debido proceso es un pilar esencial del ordenamiento jurídico. Su afectación en el ámbito administrativo sancionador del GAD de Ambato refleja una necesidad urgente de capacitación institucional y fortalecimiento de los mecanismos de control interno.

Los administrados enfrentan dificultades para ejercer una defensa adecuada cuando no se respetan plazos, ni se garantiza la imparcialidad. Esto debilita la confianza en la administración pública y puede traducirse en vulneraciones a derechos fundamentales.

Es indispensable que el GAD Municipalidad de Ambato revise sus procedimientos sancionadores, asegurando que estos se alineen al COA y a los principios del debido proceso. Solo así se puede construir una gestión pública justa, eficiente y respetuosa de la ley.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villalobos, A. (2018). El procedimiento administrativo sancionador y su vinculación con el principio de legalidad. Tirant lo Blanch.
- Ávila Santamaría, R. (2011). Garantías jurisdiccionales y acción de protección en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Corte Constitucional del Ecuador.
- Bastidas Delgado, J. (2019). El debido proceso en la administración pública ecuatoriana: análisis desde el Código Orgánico Administrativo. *Revista Iuris Dictio*, (23), 65-80. <https://doi.org/10.18272/iu.v0i23.1221>
- Bernal Pulido, C. (2005). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Borja, A. (2020). La justicia administrativa en el Ecuador: retos de la función contencioso-administrativa en el contexto del COA. *Revista de Derecho Público*, 32(2), 45-62.
- Carbonell, M. (2016). Neoconstitucionalismo(s). Editorial Porrúa.
- Carvajal Salas, D. (2018). El sistema de garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador ecuatoriano. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Corral, S. (2014). El control de la Administración Pública y la jurisdicción contencioso-administrativa en Ecuador. Editorial Jurídica Cevallos.
- De la Cuétara, J. M. (2003). El procedimiento administrativo. Civitas.
- Figuerola, R. (2016). El rol del juez contencioso-administrativo en la protección de los derechos fundamentales. *Revista Ius et Praxis*, 22(1), 143-168.
- Fix-Zamudio, H. (2004). El juicio de amparo y la protección de los derechos humanos. UNAM.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2004). Curso de Derecho Administrativo. Civitas.
- González Pérez, J. (2010). Derecho Administrativo Sancionador. Civitas Thomson Reuters.
- Jaramillo Ordóñez, J. (2003). El procedimiento administrativo y sus principios. CEN.

- Latorre, A. (2015). La carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (167), 67-92.
- López Guerra, L. (2006). El principio de legalidad y su aplicación en el procedimiento administrativo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 26(78), 11-39.
- Martínez, A. (2021). Control judicial de la actividad sancionadora en la administración pública del Ecuador. *Revista Judicial*, (12), 55-70.
- Morales, J. (2019). Aplicación de los principios del Derecho Administrativo en el GAD Municipalidad de Ambato. Tesis de grado, Universidad Técnica de Ambato.
- Neves, M. (2010). El constitucionalismo transformador en América Latina: el caso ecuatoriano. *Revista Estudos Institucionais*, 6(2), 273-290.
- Oquendo, J. C. (2009). Neoconstitucionalismo y ponderación: una mirada crítica. *Revista de Derecho Público*, (19), 41-60.
- Pazmiño Freire, R. (2017). Manual de derecho administrativo ecuatoriano. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Parejo Alfonso, L. (2006). Derecho Administrativo. Parte General. Marcial Pons. Corte Constitucional del Ecuador. (2018). Sentencia No. 11-18-CN/18.
- República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. República del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo (COA).



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0](#).

Copyright: La Fundación Internacional para la Educación la Ciencia y la Tecnologías, “FIECYT” conserva los derechos patrimoniales (copyright) de los artículos publicados, y favorece y permite la reutilización de las mismas bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Ecuador. Se pueden copiar, usar, difundir, transmitir y exponer públicamente, siempre que: se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); no se usen para fines comerciales; se mencione la existencia y especificaciones de esta licencia de uso.

Autoría: En la lista de autores firmantes deben figurar únicamente aquellas personas que han contribuido intelectualmente al desarrollo del trabajo. Haber colaborado en la recolección de datos no es, por sí mismo, criterio suficiente de autoría. “KIRIA” declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publiquen.