



Universidad San Gregorio de Portoviejo

Departamento de Posgrado

Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación
Oral

Artículo profesional de alto nivel

**La aplicabilidad del Código Orgánico Administrativo en regímenes
especiales que regulan procedimientos correctivos**

Autores:

Katya Andrea Álava Santos
Carlos Vladimir Pincay Muñoz

Tutor:

Abg. María Yokir Reyna Zambrano, Mg.

Portoviejo, 2021

TEMA:**La aplicabilidad del código orgánico administrativo en regímenes especiales que regulan procedimientos correctivos¹****The applicability of the administrative organic code in special regimes that regulate corrective procedures****AUTORES:**

Abg. Katya Andrea Álava Santos.²
Abg. Carlos Vladimir Pincay Muñoz.³

COAUTORA:

Abogada: María Yokir Reyna Zambrano Mg.⁴

Resumen

Con la aprobación de la Constitución del Ecuador (2008) se produce una consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia y un cambio en la estructura del sistema jurídico incluyendo a la administración pública, a trece años de este proceso aún no se han realizado las reformas necesarias en el sistema normativo para estandarizar la aplicación de los procedimientos administrativos correctivos y efectivizar el principio de seguridad jurídica. El presente estudio tiene como objetivo general analizar la aplicabilidad del Código Orgánico Administrativo (COA) en los regímenes especiales que regulan los procedimientos administrativos correctivos, en su desarrollo se analizan los factores que impiden la aplicación del COA en los procedimientos administrativos correctivos en distintas instituciones del Estado. Es un estudio cualitativo en el que se

¹ Artículo Científico de Alto Nivel producto del Proyecto de Investigación aprobado por la Universidad San Gregorio de Portoviejo bajo Resolución USGP C.U No. 203-12-2020, de fecha 15 de diciembre de 2020, titulado: “Competencias de investigación en estudiantes de educación superior de la Carrera de Derecho de la Universidad San Gregorio de Portoviejo”, realizado en coautoría con la abogada María Yokir Reyna Zambrano.

² Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador. Cursante del Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral. Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador. Email: katymgv@gmail.com

³ Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador. Cursante del Programa de Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral. Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador. Email: pincayvladimir7@gmail.com

⁴ Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador. Cursante del Doctorado en Derecho. Magister en Derecho Administrativo. Docente investigadora de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, Manabí, Ecuador. Correo electrónico: yokirreyna@hotmail.com.

realiza una aproximación a la normativa del COA referente a los procedimientos administrativos correctivos para determinar la factibilidad de su aplicación en todos los órganos que conforman el sector público. Entre las conclusiones se determina que el COA debe ser aplicado de manera obligatoria en todos sus procedimientos administrativos sancionadores, pues fue creado con el objeto de regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público con la pretensión de simplificar los trámites administrativos, unificando y racionalizando el instrumento rector de la actividad sancionadora, agrupando todas las normativas existentes en una sola, para regular la administración pública a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los administrados a través de la aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador.

Palabras claves: Administración pública; regímenes especiales; potestad sancionadora; procedimiento administrativo correctivo.

ABSTRACT

With the approval of the Constitution of Ecuador (2008) there is a consolidation of the constitutional State of rights and justice and a change in the structure of the legal system which included the public administration, thirteen years into this process they have not yet been carried out. the necessary reforms in the regulatory system to standardize the application of corrective administrative procedures and make the principle of legal certainty effective. The general objective of this study is to analyze the validity of the Administrative Organic Code (COA) in the special regimes that regulate corrective administrative procedures, in its development the factors that impede the application of the COA in corrective administrative procedures in different institutions of the Condition. It is a qualitative study in which an approach is made to the COA regulations regarding corrective administrative procedures to determine the feasibility of its application in public administration. Among the conclusions, it is determined that the COA must be applied in a mandatory manner in all its administrative sanctioning procedures, since it was created in order to regulate the exercise of the administrative function of the bodies that make up the public sector with the aim of simplifying the procedures administrative, unifying and rationalizing the governing instrument of the sanctioning activity grouping all the existing administration regulations into one, to regulate the public in order to

guarantee the full exercise of the rights of the administered through the application of the principles of administrative law sanctioned.

Keywords: Public administration; special regimes; sanctioning power; corrective administrative procedure.

INTRODUCCIÓN.

La Constitución del Ecuador (2008) es garantista de los derechos de todos los ciudadanos, siendo el deber de velar por la protección y eficacia de estos derechos, de conformidad con el art. 1 el Estado es establecido como constitucional de derechos y justicia, en esta nueva consolidación del Estado se inicia un proceso para la adecuación de las normas lo que incluye a la administración pública.

La normativa de la administración pública del Ecuador se ha caracterizado por un histórico exceso de leyes, reglamentos que a su vez han ido creando procedimientos en cada materia objeto de regulación; así como también, en cada institución, creando normativas dispersas, redundantes, contradictorias, difusas, complejas e incongruentes, y hasta vacíos, dando lugar a la inseguridad jurídica. Generando como consecuencia, lentitud en el despacho de los expedientes administrativos, y dando lugar a la discrecionalidad administrativa, así como también a una actuación arbitraria.

Para superar estas deficiencias en el año 2017 el Ecuador se inserta en un proceso de reforma de su legislación en materia administrativa para adecuar sus normas a los postulados de la Constitución del Ecuador (2008) surge así el Código Orgánico Administrativo, como primera norma general reguladora del procedimiento administrativo en el Ecuador, su promulgación por parte de la Asamblea del Ecuador fue catalogada como un hito histórico en el ordenamiento jurídico del ecuatoriano, que se aplicará a todos los órganos y entidades del sector público y que disciplina todas las interrelaciones entre las personas y los administradores.

Promulgada con el objeto de regular el ejercicio tanto formal como material de los organismos que conforman el sector público. A través de esta normativa el Estado buscó dotar de uniformidad y generalidad a los procedimientos administrativos para garantizar el respeto a los derechos de los administrados (Castañeda, 2020), pero también ha sido fundamental para el mejoramiento de la gestión pública, la simplificación de los trámites y el incremento de la eficacia y eficiencia en el sector público.

A pesar de los avances logrados en materia administrativa y la unificación de la normativa del procedimiento administrativo común mediante el COA aún existen muchas limitaciones que impiden una efectiva aplicación de la normativa de manera estandarizada en todo el sector público del Ecuador, además paralelo al COA existen un sinnúmero de cuerpos normativos referentes al régimen jurídico del procedimiento administrativo tales como leyes de entidades de control, leyes que norman las relaciones del Estado con los funcionarios públicos, leyes que regulan los gobiernos seccionales entre otras. La existencia de normativas internas ha ocasionado que los procedimientos administrativos correctivos expedidos por regímenes especiales se realicen con normativas propias de las instituciones u organizaciones públicas, sin que se tome en consideración que el COA debe ser aplicado de manera obligatoria por todas las entidades, dependencias y organismos que conforman el sector público, ya que cuenta con procedimientos que facilitan el desempeño de la función administrativa.

Este artículo tiene como objetivo analizar si los procedimientos administrativos correctivos deben ser regulados por regímenes especiales o si se debería aplicar el Código Orgánico Administrativo como norma única. Para ello se examinará previa y críticamente la base de este procedimiento administrativo sancionador para visualizar su alcance normativo, su rol funcional dentro del sistema jurídico y apreciar la dinámica general del proceso administrativo sancionador para así poder proponer una perspectiva que genere agilidad uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, mediante la simplificación de la carga procesal que consiste en evitar que la generación de un exceso de regulación o duplicidades de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares.

La investigación busca aportar mediante el análisis a una perspectiva paralela a normativas derivadas del mismo poder, regidas bajo un mismo sistema que funcione como arranque y que impulse la investigación sobre el mismo. Su desarrollo se realiza mediante una metodología jurídico descriptiva, en la que se ahonda en el estudio de doctrina especializada sobre derecho administrativo (Dante & Cervantes, 2019; Blanquer, 2018) administración pública (Guerrero, 2016; Galindo, 2000) derecho constitucional (Abad, 2020; Trujillo, 2019) entre otros.

Metodología

La investigación corresponde a un estudio jurídico descriptivo que busca realizar un análisis de las normas del Código Orgánico Administrativo para establecer la factibilidad de su aplicación en los Regímenes Especiales que regulan los Procedimientos Administrativos Correctivos. Su desarrollo se sustenta en un análisis hermenéutico del marco jurídico, doctrina especializada, jurisprudencia y bibliografía en general que aporta desarrollo teórico y discusión de la investigación.

Problema Jurídico a tratar

Las instituciones que conforman el sector público de la administración pública del Ecuador han instaurado de acuerdo a sus necesidades y conveniencias regímenes especiales para sustanciar procedimientos administrativos correctivos, lo que en cierta medida les ha otorgado independencia y agilidad en la evacuación de los procesos, sin embargo, el ámbito de aplicación del COA es para todos los entes públicos. Se plantea como problemática determinar si en el marco de la administración pública del Ecuador es válido que exista distintas normas jurídicas aplicable a regímenes jurídicos especiales que regulen los procedimientos administrativos correctivos o debería aplicarse el COA como norma única en dicha materia.

Marco Teórico y Discusión

En términos generales la administración pública es la ciencia de servir o prestar servicios. Comprende la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de determinadas personas para alcanzar fines específicos (Galindo, 2000), su responsabilidad recae sobre el órgano ejecutivo como el encargado de la prestación de servicios racionales mediante medios o instrumentos orientados a la obtención de resultados más favorables para la colectividad (Castañeda, Acosta, & Gordon, 2017) se constituye por un conjunto de órganos e instituciones que se estructuran de forma jerárquica, los cuales ejercen la función administrativa y cuya actividad se dirige a la satisfacción de las necesidades colectivas así como los asuntos de interés público. (Machuca, 2017)

Aunque la administración pública tiene sus formas primigenias en las primeras formas de organización social humana, esta se desarrolla de manera formal y paralela al Derecho Administrativo en el marco de procesos como la Revolución Francesa, la Emancipación Americana y las teorías políticas de Montesquieu y Rousseau, punto de origen de una relación social que comienza con la irrupción de regímenes constitucionales

y la extinción del Estado Absolutista (Guerrero, 2016), sin embargo, es a finales del Siglo XX cuando la administración pública adquirió especial importancia para la atención de los intereses del Estado (Gómez & Saénz, 2017).

El derecho administrativo como rama del Derecho Público emergió en este contexto cobrando especial importancia para estudiar la organización de las funciones e instituciones del Estado, en especial aquellas relativas al poder ejecutivo (Granda & Rivero, 2017) su esencia radica en la defensa de los derechos del ciudadano en sus relaciones con la administración, y esta a su vez en la racionalización del ejercicio del poder público en beneficio de la comunidad (Dante & Cervantes, 2019).

El derecho administrativo se sustenta sobre un sistema de principios generales que le otorgan sentido e interpretación, estos principios constituyen los cimientos que cumplen la función de servir como criterio de interpretación de las normas escritas, superar vacíos normativos y ser el medio idóneo para asegurar la pluralidad de conceptos aplicados en la administración (González, 2017, p. 10).

Tradicionalmente el derecho administrativo se lo cataloga como una subfunción del gobierno, encargado del orden público, la seguridad jurídica, así como el funcionamiento de los servicios de la administración pública (Wade, 2019). En una concepción más contemporánea se desarrollan una multiplicidad de conceptos que nutren de sentido y esencia al derecho administrativo y a la administración pública, terminología entre la que se identifica el derecho a una buena administración pública y el acto administrativo (Díaz, 2016).

El derecho a una buena administración pública surge en instrumentos como la Carta Europea de Derechos Fundamentales (2000) y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la administración pública (2013) con fundamento en la imposición de límites a posibles abusos del Estado en todo lo relacionado con la prestación de los servicios de la administración pública. Mientras que el acto administrativo

En la actualidad la administración pública se la concibe como parte de la acción estatal que se proyecta o dirige específicamente a la prestación de servicios públicos y concretamente a la actividad estatal para satisfacer las necesidades colectivas, apoyadas en elementos como su objeto, grupo social al que se dirige, coordinación de recursos, eficiencia, eficacia, productividad (Rodríguez, 2012).

Por otro lado es necesario aclarar el concepto de función administrativa que corresponde al ejercicio del gobierno para que el Estado puedan cumplir de manera efectiva y eficiente con sus objetivos esenciales que les permitan satisfacer las necesidades colectivas y prestar servicios públicos para garantizar y asegurar la condiciones necesarias para la supervivencia de la población, asegurar la materialización de los derechos reconocidos en favor de las personas, pueblos, colectivos que integran el Estado ecuatoriano. (Machuca, 2017, p. 103).

En el Ecuador la administración pública ha tenido un desarrollo progresivo que es más visible a inicios del Siglo XX con la promulgación de un conjunto de leyes a través de la cual se buscó establecer regulaciones para el sector público entre las que se encuentra la Caja de Pensiones (1923) para la protección social a los empleados públicos, la Ley Orgánica de Hacienda (1928) que entre otros aspectos reguló las responsabilidades de los empleados públicos, la Ley de Carrera Administrativa (1959), Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1968), posteriormente en los años 90 del Estado ecuatoriano se inserta en un proceso de modernización administrativa. (Trujillo, 2019), pero debe precisarse que en los textos constitucionales vigentes durante las diferentes etapas del constitucionalismo ecuatoriano la administración pública siempre contó con una normativa básica que estableció parámetros mínimos para su manejo.

Siguiendo los postulados de la Constitución del Ecuador (2008) de un Estado constitucional de derechos y justicia, la necesidad de profesionalizar el servicio público a través de la formación y capacitación, de contar con instrumentos simplificados y de fácil aplicación así como la concepción de la administración pública como un servicio a la colectividad regido por principios como eficiencia, calidad, eficacia, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, planificación, transparencia y evaluación, se inicia en el Ecuador un proceso para la actualización normativa de la función administrativa.

En el año 2017 se aprueba el Código Orgánico Administrativo con el objetivo de regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público, además de simplificar trámites ciudadanos ante la administración pública para desarrollar actividades productivas y hacerlas eficientes basado en principios de eficacia, eficiencia, calidad, así como criterios de objetividad y eficiencia en el uso de los servicios públicos. Esta ley fue elaborada tomando en consideración la necesidad de

homogenizar y clarificar la normativa de la administración pública del Ecuador, al ser el principal obstáculo de las normas en materia administrativa ser difusas y complejas (Trayter, 2020), siendo procedente transitar hacia precisión de la terminología de forma que estas no dejen lugar a dudas.

El sector público abarca el conjunto de entidades, corporaciones, instituciones, organizaciones y dependencias del Estado orientadas al cumplimiento de las leyes y la voluntad política de este, pero que también buscan el mejoramiento de la calidad de vida de las personas (Human & Moscoso, 2018), en el Ecuador de acuerdo a lo preceptuado en la Constitución en el art. 225 el sector público comprende los organismos y dependencias de las funciones del Estado, las entidades del régimen autónomo descentralizado, los organismos, entidades y personas jurídicas para la prestación del servicio público, en general son instituciones que prestan bienes y servicios a la sociedad.

La aprobación del Código Orgánico Administrativo significó un importante avance para la administración pública del Ecuador, como una herramienta jurídica para regularizar y estandarizar los procedimientos administrativos, revolucionado el sistema normativo administrativo ecuatoriano (Moretta, 2019). A través de la aprobación del COA se buscó reglar la administración pública con el objeto de lograr una ejecución fiel de la ley y homogenizar los procesos.

La relevancia e importancia en el ordenamiento jurídico del Ecuador del COA es indiscutible porque permite llenar lagunas existentes dentro del ordenamiento jurídico del Ecuador al dotar de una herramienta que permita cumplir con el rol constitucional de máximo garante de los derechos de las personas, pueblos y colectivo específicamente en el ámbito de las relaciones jurídicas entre la administración pública y los administrados, considera además que la promulgación en principio se traduce en la satisfacción de una deuda histórica dentro del ordenamiento jurídico del Ecuador, que a su vez proporciona altos niveles de seguridad jurídica en el ámbito administrativo, garantizando a la vez la determinación previa de las habilitaciones legales de la administración pública y los derechos de los administrados. (Machuca, 2017, p. 127)

A criterio de Dante & Cervantes (2019) este tipo de reglamentaciones para la administración pública es indispensable porque establece límites de actuación, responsabilidades, atribuciones, alcance e incluso situaciones fácticas, pero además es importante porque al existir una normativa claramente determinada se pueden satisfacer los intereses generales de los individuos quienes tendrán la convicción de que su asunto es tratado de conformidad al procedimiento previsto de manera predeterminada por la norma legal.

La reglamentación de la actividad administrativa no solo predetermina la manera la conducta de un órgano y su actuación, sino que obliga a los administradores a que se sometan a lo contemplado por la ley, que la actuación de quien ejerce potestad a nombre del Estado en la actuación pública constituya un instrumento para obtener un fin específico.

La reglamentación de la actividad administrativa a través del COA dispuso un ámbito de aplicación material y subjetivo de esta norma, para homogenizar el manejo de la administración pública, otorgar confianza y buscar que la administración se constituya en un instrumento que permita satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, atendiendo criterios de objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

De acuerdo a su ámbito material el Código Orgánico Administrativo (2017) entre otros aspectos se encarga de normar la relación jurídica administrativa entre las personas y las administraciones públicas, las bases comunes de todo procedimiento administrativo y al proceso administrativo y los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora. En relación al ámbito subjetivo las normas del COA son aplicables a todos los órganos y las entidades del sector público, además de las empresas públicas cuando no exista afectación de las normas especiales que las regulan.

El procedimiento administrativo como uno de los ámbitos de aplicación del COA, es conceptualizado como el resultado de la suma de los actos de la administración pública y del administrado efectivizado mediante formalidades y trámites. (Andino & Becerra, 2020). Al procedimiento administrativo como el trámite propio de la administración pública se le atribuye capacidad de decisión, su sede es administrativa, mientras que al proceso administrativo corresponden a los derechos, acciones, excepciones, tramites y poderes en general que se colocan al servicio de la jurisdicción administrativa y cuenta con sede jurisdiccional (Galán, 2019).

Como parte de las actuaciones del procedimiento administrativo, también se encuentra el acto administrativo, el que se define como declaración unilateral de la voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa, el mismo que puede ser expedido por medio documental, físico o digital, y del que queda constancia en el expediente administrativo.

El COA reafirma la potestad sancionadora como parte fundamental del Estado, obedeciendo al *ius puniendi*, otorgando el derecho a imponer o sancionar determinadas conductas (García, 2019), su finalidad es la protección del interés general o la protección de los derechos de los ciudadanos (Abad, 2020). En el marco de la administración pública la ley otorga a la administración la potestad para imponer sanciones correctivas ante una conducta punible (Balaguer, 2020) establecer sanciones como consecuencia de infracciones de carácter administrativo (Blanquer, 2018).

La potestad sancionadora en las instituciones públicas busca la protección del interés general y la imposición de sanciones a quienes incumplen o violan las normas relacionadas con el ámbito de la entidad involucrada. Esta potestad se erige como un referente necesario para el adecuado cumplimiento de los fines y funciones del Estado, la misma que sujeta al servidor a una amenaza de sanción en caso de que este se aparte del mandato imperativo que les corresponde de acuerdo al deber de obedecer y respetar (Blanquer, 2018) .

El COA en el Libro III establece como parte de sus procedimientos especiales el procedimiento sancionador. De conformidad con la doctrina administrativa, el procedimiento sancionador administrativo se divide en correctivo y disciplinario (Pérez, 2017). Mediante el procedimiento administrativo correctivo se generan sanciones específicas para cada tipo de procedimiento sancionador, siendo procedente en estos casos la aplicación de multa, incautación, decomiso, clausura entre otros, esta potestad se aplica a todos los ciudadanos en general sin importar si son o no parte de la administración, siendo su objeto sancionar las infracciones a las órdenes y mandatos de la administración. Esta potestad se da al externo de la administración pública aplicable a ciudadanos que incurren en contravenciones administrativas, la que se limita a faltas y contravenciones.

Mientras que el procedimiento sancionador administrativo disciplinario corresponde a un procedimiento punitivo e interno instrumentalmente destinado a conservar el orden y el correcto funcionamiento de la administración, casos en los que se aplica la amonestación, suspensión, multa, cese, y destitución para servidores públicos.

Para Moretta (2019) puede concebirse la existencia de un proceso sancionador compuesto de manera sucesiva o alternada por procedimientos internos o externos que lo conforman como fases de una misma unidad, atendiendo el objeto específico de cada

forma de procedimiento es posible establecer la distinción entre el sistema correctivo o el disciplinario, que tiende a la sanción de los administrados que han violado las normas jurídicas administrativas (correctivos) o de los servidores públicos que han transgredido sus obligaciones impuestas (disciplinarios).

Como previamente señaló la normativa del COA, para el ejercicio de la potestad sancionatoria, los hechos que constituyan infracción administrativa serán sancionados de conformidad a su artículo 29, el cual establece que deben existir normas previas, claras, tipificadas en concordancia con el principio de legalidad, siendo improcedente la aplicación analógica de sanciones e infracciones ni la interpretación extensiva.

El procedimiento administrativo como forma de actuación de la administración pública, constituye una garantía constitucional de los ciudadanos frente a la administración, respecto a sus derechos al debido proceso que en esta materia tiene como significado debido procedimiento

Estos procedimientos administrativos requieren de un procedimiento legalmente previsto y cuentan además con garantías que son de obligatoria observación previstas en el art. 248 del COA entre las que se señala la separación en los procedimientos sancionadores entre la función instructora y la sancionadora, la prohibición de imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, la notificación del responsable por los hechos imputados, infracciones que estos puedan constituir, posibles sanciones a imponerse, identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción, el reconocimiento del derecho a la presunción de inocencia mientras no se haya resuelto en firme el acto administrativo.

Conforme a lo señalado en el art. 42 numeral 7 y atendiendo en ámbito de competencia material que reconoce la aplicación del COA en los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora y en concordancia con el art. 1 que regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público, las instituciones del Estado al formar parte de la administración pública quedan sometidas a la normativa del COA, por tanto no es procedente la creación de regímenes jurídicos especiales diseñados internamente por las instituciones u organizaciones para la aplicación de los procedimientos administrativos correctivos, siendo lo viable la aplicación del COA como norma única aplicable, tomando en cuenta que de la correcta interpretación y aplicación de las normas administrativas

depende el adecuado funcionamiento de la administración pública y el cumplimiento de principios fundamentales que sustentan y nutren el sistema jurídico del Ecuador tales como la seguridad jurídica, el principio de legalidad, generalidad e igualdad ante la ley y que particularmente en el ámbito administrativo otorgue seguridad de que las actuaciones de la administración pública se realicen conforme a lo preceptuado en la ley.

En atención a ello el procedimiento administrativo en el Ecuador debe realizarse de conformidad con la norma prevista, esto es el COA para dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica, como parte del derecho al debido proceso que informa a los ciudadanos sobre el contenido del ordenamiento jurídico, pero que a la vez también impone límites para el ejercicio de las competencias de las autoridades. La seguridad jurídica es un principio imperante en el art. 82 de la Constitución del Ecuador (2008) que se fundamenta en el respeto y en la existencia de normas jurídicas previas, es la vigencia auténtica de la ley. Este principio otorga garantía a todo sujeto de derecho sobre la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico del Estado, o reconocido por éste con eficacia jurídica y la garantía de que en caso de violación de dicho ordenamiento se establece la responsabilidad correspondiente (Storini, 2017).

La seguridad jurídica informa sobre el adecuado contenido del ordenamiento jurídico, pero a la vez limita el ejercicio arbitrario de la autoridad pública. Este principio tiene su fundamento en el principio de legalidad y en el orden jerárquico de aplicación de las normas (Rey & Rey, 2017), en el primer caso corresponde a la aplicación exacta de la ley conforme a lo autorizado o facultado lo que implica que la potestad administrativa no vaya más allá de lo previsto por la ley, y en el caso de la jerarquía de las normas estas deben aplicarse en orden adecuando la gestión a la norma jerárquica superior

Sobre este principio la Corte Constitucional del Ecuador (2013) en sentencia N° 048-13-SEP-CC ha señalado que es una garantía dada al individuo por el Estado, para que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le será asegurados por la sociedad, en su protección y reparación.

La seguridad jurídica en el marco de la administración pública actúa en doble dimensión por un lado como la obligación de una autoridad pública pero también como un derecho de toda persona que puede exigirse en todo ámbito (Bolas, 2017). La seguridad jurídica otorga seguridad a los ciudadanos frente a las actuaciones de la autoridad administrativa, a las propias actuaciones y los posibles efectos a producirse,

actuaciones que en general deben someterse al ordenamiento jurídico, busca eliminar el arbitrio del servidor público, que se aplique disposiciones jurídicas de forma correcta atendiendo el particular correspondiente. Obliga al respeto de todo el ordenamiento jurídico, pero de manera particular a aquellos que corresponde al ejercicio de la autoridad pública que han sido conferidos por la ley (Gutierrez, 2016). Además, obliga a que el Estado brinde normas jurídicas claras, eficaces y precisas, que no generen contradicciones, vacíos, temores que pongan en duda la actuación de la administración pública, que sean eficaces y precisas

La correcta interpretación del principio de seguridad jurídica implica que el sistema jurídico sea coherente y homogéneo, este principio se ve afectada cuando los regímenes especiales en el marco de su organización administrativa dejan de aplicar la normativa del COA, cuando dictan reglamentos, establecen procedimientos que ya se encuentran contemplados en el COA, contrariando el orden jerárquico de aplicación de las normas, el principio de legalidad y por ende la seguridad jurídica.

En atención al principio de seguridad jurídica la norma exige que las administraciones públicas actúen apegadas a criterios de certeza y previsibilidad. En virtud de ello la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que genere la propia administración pública. Paralelo a ello se encuentra el principio de confianza legítima, conforme al que no se puede afectar los derechos de las personas por errores u omisiones de los servidores públicos en procedimientos administrativos.

Así mismo el principio de legalidad está presente en todo el marco jurídico del Ecuador como un principio característico de todo Estado de derecho, y la actuación administrativa no puede escapar de su alcance al ser de especial importancia para la actividad procesal administrativa. En el marco del procedimiento administrativo el principio de legalidad permite verificar que al conjunto secuencial de actos administrativos sean realizados de acuerdo a lo normado por la ley, que el procedimiento para su tramitación ante la autoridad administrativa, se realice conforme a lo preceptuado en normativa vigente, caso contrario se podría caer en caprichos de los administradores o en la arbitrariedad de la administración. En la administración pública el principio de legalidad emerge como la columna vertebral de la actuación administrativa, mediante el cual se busca salvaguardar la norma jurídica objetiva manteniendo el imperio de la ley y la justicia en el funcionamiento administrativo.

Su fin es evitar que se realicen actos que deriven en la arbitrariedad, limitar la actuación del funcionario público a lo señalado en la ley para que su desempeño lo realice estrictamente apegado a ella. Consiste en un respaldo para que existe una obligatoria actuación por parte de la administración pública para emitir sus decisiones bajo el sometimiento de lo previsto en la norma, atendiendo este principio se presumen que la voluntad administrativa manifestada mediante decisiones de la administración pública está enmarcada dentro de la ley.

Dichas decisiones se originan en la potestad estatal conferida, tanto los órganos administrativos, los servidores o quienes actúan en nombre del Estado deben hacerlo en sujeción a lo dispuesto por la Constitución y la ley para su ejercicio. Así lo establece la propia Constitución que en el art. 226 señala los parámetros generales sobre las competencias y facultades de los servidores públicos que son atribuidas por Constitución pero que posteriormente son desarrollados por la ley, competencias y facultades que debe ser entendidas como las aptitudes jurídicas del servidor público para el ejercicio de sus atribuciones.

El principio de legalidad se encuentra presente en COA de manera más extensa reconocido como principio de juridicidad mediante el que se dispone que la actuación administrativa se somete a la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley, los principios, a la jurisprudencia aplicable y a la propia normativa del COA, paralelo a este principio el COA reconoce el principio de interdicción de la arbitrariedad de acuerdo al que se establece obligación de los organismos que integran el sector público de emitir sus actos conforme a principios de juridicidad e igualdad, prohibiéndose la posibilidad de que realicen interpretaciones arbitrarias o de emitir resoluciones que no cuenten con el fundamento necesario.

La igualdad ante la ley implica la garantía de no discriminación, esto es el uso de las mismas disposiciones, igual interpretación y consecuencias para la adopción de decisiones en casos iguales (Chacón, 2018), en el marco de la actuación administrativa y la aplicación del procedimiento administrativo corrector mediante el que se establezca sanciones por contravenciones administrativas debe realizarse con estricta observancia de la normativa jerárquicamente establecido para este fin esto es a través del COA, cuando determinadas instituciones u organizaciones del Estado establecen procedimientos administrativos correctivos basados en sus regímenes especiales sin considerar lo previsto

en el COA violan el principio de igualdad ante la ley, atropellando los derechos de los sujetos que son objeto de los procesos.

Al ser la Constitución una norma suprema, todos los derechos en ella contenidos pasan a formar parte de una categoría superior que protege por igual a todos los individuos tanto en su accionar público como en el privado, por ello se hace esencial superar la tradicional postura de creer que ciertas áreas del derecho o instituciones deben regirse por principios que escapan al mandato constitucional, o considerar que el derecho administrativo no debe garantizar principios básicos contenidos en la Constitución, este debe ser entendido como parte del ordenamiento jurídico del Ecuador, respetar la jerarquía normativa prevista en la ley y ser aplicado en todas las instituciones de la administración pública del país, garantizando la igualdad ante la ley.

Finalmente existe una transgresión al principio de generalidad de la ley el que comprende a todos los que se encuentran en las condiciones previstas por la ley, sin excepción alguna, conforme a este principio todas las instituciones de la administración pública del Estado son reguladas por el COA, quedan sometidas a su normativa debiendo aplicarse de manera obligatoria.

Siguiendo el mandato constitucional dispuesto en Montecristi, y en apego a los principios de legalidad y de seguridad jurídica vigentes en el sistema normativo jurídico del Ecuador, el desarrollo legislativo ha buscado estandarizar y codificar las normas jurídicas especialmente aquellas diversas y difusas lo que en materia administrativa a pesar de la entrada en vigencia del COA ha sido dificultoso principalmente por las posiciones asumidas desde las propias organizaciones de la administración pública que han diseñado regímenes especiales para el manejo de sus procesos internos situación que transgreden principios legalidad, seguridad jurídica, generalidad e igualdad ante la ley, siendo el COA la única normativa que se debe aplicar, misma que tiene como objeto regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público del Ecuador.

La unificación del procedimiento administrativo a través del COA ha sido ideada ante todo para otorgar garantías a los ciudadanos frente a sus relaciones jurídicas con la administración, así como someter a la administración pública al principio de legalidad. Atendiendo la jerarquía normativa y al ser el objeto de ésta regular la función administrativa de los organismos del sector público, resulta contradictorio a los

principios de legalidad, seguridad jurídica, generalidad e igualdad ante la ley que las instituciones, organizaciones o dependencias del Estado regímenes especiales diseñen normativas para sustanciar y resolver sus propios procedimientos administrativos correctivos, cuando lo procedente sería que todo el sector público se someta o lo establecido por el Código Orgánico Administrativo.

CONCLUSIÓN.

1. El Código Orgánico Administrativo, nació como una herramienta jurídica para regular las relaciones entre las personas y las administraciones públicas a su servicio, y fijar un procedimiento administrativo común aplicable a todos los órganos y entidades públicas, sujeto a la aplicación de principios básicos para el ejercicio de la potestad sancionadora y el respeto a los derechos constitucionales.
2. Los procedimientos administrativos correctivos constituyen el medio para corregir las acciones u omisiones antijurídicas de los ciudadanos, más no de imponer sanciones.
3. Las entidades públicas deben aplicar de manera obligatoria en todos sus procedimientos administrativos sancionadores el Código Orgánico Administrativo, pues la creación de este código radica en su vocación unificadora y racionalizadora como instrumento rector de la actividad sancionadora hacia todas las Administraciones públicas, pretendiendo simplificar los trámites que lo integran con la finalidad de otorgar seguridad jurídica y garantías a los ciudadanos y tornar eficiente y efectivo el servicio público que ejecuta la administración pública.
4. Es imperativo la unificación de normativas en un solo CÓDIGO ÚNICO ADMINISTRATIVO, que agrupe el resto de normas dispersas que hoy se encuentran siendo aplicadas en regímenes especiales, garantizando el derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo, otorgando seguridad jurídica al administrado y efectivizando el goce y el ejercicio de sus derechos reconocidos en la Constitución, tratados internacionales, jurisprudencia y normas legales.

BIBLIOGRAFÍA.

- Abad, S. (2020). *Manual de derecho procesal constitucional*. Lima: Palestra.
- Andino, P., & Becerra, Á. (2020). *Comentarios al Código Orgánico Administrativo*. Quito: CEP.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial N° 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial N°31.
- Balaguer, F. (2020). *Manual de derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Blanquer, D. (2018). *Introducción al derecho administrativo*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- Bolas, A. (2017). *La seguridad jurídica y el tráfico mercantil*. Madrid: Civitas.
- Castañeda, P. (2020). *Nociones de Derecho Administrativo*. Quito: Kinnor.
- Castañeda, P., Acosta, D., & Gordon, F. (2017). *Apuntes de Derecho Administrativo COA*. Quito: ONI.
- Chacón, J. (2018). *Temas fundamentales de derecho constitucional y control de convencionalidad*. México: Tiran lo Blanch.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). *Sentencia N° 048-13-SEP-CC*. Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=048-13-SEP-CC>
- Dante, A., & Cervantes, A. (2019). *Manual de Derecho Administrativo*. Rodhas.
- Díaz, C. (2016). *El precedente en el Derecho Administrativo*. Lijursanchez.
- Galán, J. (2019). *Derecho Administrativo. Parte General y Parte Especial*. CEF.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa.
- García, S. (2019). *Seguridad y justicia penal*. México: Porrúa.
- Gómez, M., & Saénz, I. (2017). *Derecho administrativo sancionador*. Pamplona: Arazandi.

- González, S. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- Granda, V., & Rivero, R. (2017). *Derecho Administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Guerrero, O. (2016). *El administrador público*. Santiago: Colegio de Administradores públicos de Chile.
- Gutierrez, J. (2016). Legalidad y seguridad jurídica en la jurisdicción de menores. *Revista Ciencia Jurídica*, X(9), 60-82. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=120808>
- Human, E., & Moscoso, J. (2018). *Derecho administrativo y administración pública*. Grijley.
- Machuca, S. (2017). La administración pública en el nuevo regimen constitucional. *Revista Digital UCE*, 101-127.
- Moretta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador*. Quito: Tendencia Legal.
- Pérez, E. (2017). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: CEPE.
- Rey, E., & Rey, G. (2017). *El derecho procesal constitucional, un nuevo concepto*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Rodríguez, J. (2012). *Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano*. Belo Horizonte: Dirección Administrativo y Constitucional.
- Storini, C. (2017). *Constitucionalismo y nuevos saberes jurídicos*. Quito: Casa Editora Nacional.
- Trayter, J. (2020). *Derecho administrativo. Parte General*. Barcelona: Atelier.
- Trujillo, C. (2019). *Panorama del Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Wade, H. (2019). *Derecho Administrativo*. Madrid: Oleknij.

