

Aplicación del régimen del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador: principios, etapas y problemáticas institucionales

Application of the Administrative Sanctioning Procedure Regime in Ecuador: Principles, Stages, and Institutional Challenges

Hugo Francisco Acuña Vizcaino¹

E-mail: hugo.acuna@funcionjudicial.gob.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9808-6480>

¹Función Judicial, Ecuador.

Forma de citación en APA, séptima edición.

Acuña-Vizcaino, H. F. (2026). Aplicación del régimen del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador: principios, etapas y problemáticas institucionales. *Revista Nova Praxis*, 2 (3), 17-30.

Fecha de presentación: 12/06/2026

Fecha de aceptación: 03/07/2026

Fecha de publicación: 15/07/2026

RESUMEN

El artículo está enfocado en estudiar la aplicación del régimen del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador, sus principios, etapas y problemáticas institucionales. Este tiene como objetivo general analizar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública ecuatoriana, su fundamento jurídico y su aplicación dentro del procedimiento administrativo sancionador regulado por el Código Orgánico Administrativo (COA), en observancia de los principios que lo rigen. Entre los objetivos específicos están examinar sus fundamentos doctrinales y jurídicos como manifestación del ius puniendi, identificar los principios aplicables y revisar la regulación del procedimiento, sus etapas y las dificultades institucionales presentes en su ejecución. El artículo ahonda en la doctrina sobre la potestad sancionadora administrativa, los principios de tipicidad, irretroactividad, non bis in idem, caducidad, prescripción y las etapas procedimentales. Esta investigación tiene un enfoque cualitativo, y aplica métodos como el exegético, inductivo-deductivo y analítico. Los resultados evidencian una aplicación fragmentada del régimen sancionador motivada por la coexistencia de normas especiales y el COA, ambigüedades competenciales, deficiencias en la fase de instrucción, insuficiente valoración probatoria, falta de motivación e incumplimiento de los plazos de caducidad y prescripción. Se concluye que estas problemáticas afectan la legalidad, la seguridad jurídica, la igualdad y el debido proceso. Por ello, se requiere armonizar los regímenes especiales con el COA, fortalecer la capacitación técnica institucional y asegurar procedimientos oportunos, proporcionales y debidamente motivados para proteger el interés general y los derechos de los administrados.

Palabras clave: debido proceso; derechos de los administrados; potestad sancionadora; procedimiento administrativo sancionador; seguridad jurídica.

ABSTRACT

The article focuses on examining the application of the administrative sanctioning procedure regime in Ecuador, including its principles, stages, and institutional challenges. Its general objective is to analyze the exercise of the sanctioning power of Ecuador's Public Administration, its legal basis, and its application within the administrative sanctioning procedure regulated by the Organic Administrative Code (COA), in accordance with the principles governing it. The specific objectives include examining its doctrinal and legal foundations as an expression of the State's ius puniendi, identifying the applicable principles, and studying the regulation of the procedure, its stages, and the institutional difficulties encountered in its implementation. The study explores the doctrine concerning administrative sanctioning power, the principles of legality and specificity, non-retroactivity, non bis in idem, limitation periods, expiry, and the procedural stages. The research adopts a qualitative approach and applies exegetical, inductive-deductive, and analytical methods. The results reveal a fragmented application of the sanctioning regime caused by the coexistence of special regulations and the COA, jurisdictional ambiguities, deficiencies during the investigation stage, insufficient

assessment of evidence, inadequate reasoning, and failure to comply with expiry and limitation periods. It is concluded that these problems affect legality, legal certainty, equality, and due process. Therefore, it is necessary to harmonize special regimes with the COA, strengthen institutional technical training, and ensure timely, proportionate, and properly reasoned procedures in order to protect the public interest and the rights of the persons subject to administrative proceedings.

Keywords: due process; rights of persons subject to administrative proceedings; sanctioning power; administrative sanctioning procedure; legal certainty.

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, el Código Orgánico Administrativo (COA) reconoce el procedimiento administrativo sancionador. En este contexto, el Estado ecuatoriano, mediante dicho procedimiento, aplica el *ius puniendi*. Esta es una herramienta fundamental para garantizar el cumplimiento de las normas administrativas, asegurar los derechos de los administrados y proteger el interés general. La potestad sancionadora se ejerce bajo el cumplimiento de varios principios, entre ellos la tipicidad, la irretroactividad y el *non bis in idem*. No obstante, en la práctica institucional, este régimen enfrenta dificultades ante la coexistencia de marcos normativos especiales, lo que genera inseguridad jurídica y conflictos de competencia entre órganos administrativos.

En este sentido, el propósito de este ensayo es analizar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública en Ecuador, examinar su fundamento jurídico y su aplicación conforme a las etapas y principios establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA). Asimismo, dar a conocer las problemáticas que se manifiestan en este ámbito dentro de las instituciones públicas, las que afectan la eficiencia, eficacia, el debido proceso y la legalidad del procedimiento administrativo sancionador. Para ello, se realiza un estudio doctrinal y normativo, mediante una metodología de investigación cualitativa.

Lo anterior se justifica en la necesidad de comprender las instituciones jurídicas que inciden en el procedimiento administrativo, tales como la Administración Pública, la potestad sancionadora administrativa y los principios que lo rigen. Igualmente, se profundiza en la regulación jurídica aplicable con el fin de contribuir a la correcta aplicación de los principios del procedimiento y al respeto de los derechos de los administrados. Además, se evidencian problemas como la falta de capacitación técnica en la fase de instrucción, la ambigüedad normativa y el incumplimiento de plazos procesales, que ponen en riesgo este procedimiento. Ello resulta de gran importancia para los profesionales del derecho, los administrados y la sociedad ecuatoriana en general.

Potestad sancionadora de la administración

Para estudiar lo concerniente al procedimiento administrativo sancionador, es fundamental partir del concepto de Administración Pública que, para Garcini (2021), es el conjunto organizado de órganos, entidades y autoridades que integran la estructura estatal encargada de ejecutar sus funciones. A través de esta red institucional, el Estado materializa sus competencias con el propósito de atender necesidades colectivas y garantizar el bienestar general.

En ese marco, se destacan las potestades de la Administración consideradas por De la Cuétara (2017) como las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico a los órganos administrativos. Estas no se aplican de forma arbitraria, sino que se encuentran sujetas a la ley. Su ejercicio se orienta en satisfacer el interés general, se pone en práctica de manera unilateral y, cuando corresponde, tiene carácter coactivo.

Desde esta perspectiva, la Administración Pública se entiende como un instrumento al servicio del bien común, legitimado por normas jurídicas y limitado al ámbito de la competencia establecida por la normativa. Entre sus principales potestades se destacan la reglamentaria, organizativa, disciplinaria, revocatoria y sancionadora, todas están orientadas en asegurar la correcta gestión pública (Rondón de Sansó, 2019).

Por otro lado, la potestad sancionadora, es fundamental dentro del marco jurídico-administrativo. Marienhoff (2020) afirma que representa una expresión del *ius puniendi* estatal, por ello es una manifestación del poder punitivo que el Estado ejerce dentro del ámbito objeto de estudio, cuando se producen transgresiones a normas coercitivas reguladas por las normas de la materia.

En ese sentido, la potestad de imponer sanciones es atribuida a la Administración por la ley, y su existencia responde a la necesidad de preservar el orden jurídico. Según Mejía (2023), el Estado, en representación de la comunidad, establece normas que organizan la vida en sociedad y protege bienes jurídicos esenciales. Por tanto, está facultado para sancionar su incumplimiento. En virtud de lo antes expuesto, la potestad sancionadora debe ejercerse apegada a la ley, bajo el respeto a los principios y garantías que rigen todo procedimiento administrativo. De este modo, se asegura un ejercicio legítimo del poder estatal, que garantice la eficacia en el marco institucional y a su vez, la protección de los derechos de los administrados.

Principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador en Ecuador

A los efectos de examinar los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador en Ecuador, es necesario tener en cuenta que el procedimiento administrativo en general debe estar organizado y dotado de legitimidad y organización. En ese orden, los principios son fundamentales, ya que, según Cassagne (2018), son fundamentos normativos que orientan la interpretación y la aplicación del derecho. Actúan como guías que delimitan el ejercicio del poder público, para asegurar que su actuación responda a la legalidad y racionalidad. Estos funcionan para Gordillo (2017) como mecanismos de control que evitan abusos por parte de la Administración y salvaguardan los derechos fundamentales del administrado.

En ese contexto, García de Enterría y Fernández (2015) explican que la tipicidad exige una descripción legal precisa de la conducta sancionable, vinculada directamente a la garantía de libertad y a la seguridad jurídica. Las normas deben permitir a los ciudadanos prever las consecuencias de sus actos. Por ello, no se admiten descripciones genéricas o indeterminadas de infracciones. El principio de tipicidad para Orellana (2022) implica la descripción clara, precisa y concreta de las conductas prohibidas al igual que es el límite y el fundamento legal del poder sancionador del Estado. Asimismo, como expone Vargas (2021) se basa en que, el administrado, incurra en un acto que perfecciona una infracción regulada en la normativa jurídica y en consecuencia, conlleva a la aplicación de una sanción.

En Ecuador, el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de la República (2008) establece como garantía del debido proceso que ninguna persona puede ser juzgada o sancionada por un acto u omisión que no esté previamente tipificado en la ley como infracción penal, administrativa u otra. Este principio se prevé de igual forma, en el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo (COA) (2017), que establece que son infracciones administrativas aquellas acciones u omisiones previstas de forma expresa en la ley. Además, dispone que estas normas no pueden aplicarse por analogía ni interpretarse extensivamente, sino que deben aplicarse en virtud de lo descrito en la ley.

Otro de los principios es el de irretroactividad objeto de estudio, este como explica se expresa como un criterio que regula la aplicación temporal de las normas jurídicas, evitando que se apliquen a hechos anteriores a su vigencia. Este principio, para Martínez (2025) se expresa como un criterio que regula la aplicación temporal de las normas jurídicas, para prevenir que se apliquen a hechos anteriores a su vigencia. Este principio, es parte del derecho general y brinda seguridad jurídica. Este implica que las normas jurídicas no se apliquen con efecto retroactivo, excepto si la normativa lo prevé de manera expresa en la disposición legal.

En el contexto del procedimiento administrativo sancionador, se aplica el principio de irretroactividad. Así lo dispone el artículo 30 del COA (2017) que prevé que aquellos actos que se perfeccionen como infracción administrativa ameritan una sanción de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes al momento de producirse y que solo producen un efecto retroactivo cuando puedan favorecer al presunto infractor.

Asimismo, el principio de irretroactividad, también, lo contempla el referido artículo 76, numeral 3 del texto constitucional (2008) donde se regula que, las normas sancionadoras deben encontrarse vigentes cuando se comete el hecho. Además de acuerdo al artículo 6 del Código Civil (2005), estas deben haber sido publicadas en el Registro Oficial para evitar la aplicación de normas sancionadoras de forma retroactiva. No obstante, como se planteó, el artículo 30 del COA admite la retroactividad cuando la norma posterior resulta más favorable al administrado, en concordancia con el principio de ultraactividad de la ley más benigna.

Por otro lado, está el principio *non bis in idem* que está consagrado como garantía al debido proceso en el referido artículo 76, numeral 7, literal i) de la norma constitucional (2008). Este tiene su fundamento en que un individuo, no podrá ser juzgado en más de una ocasión por los mismos hechos o materia. Dicho principio significa, como indica Cabanellas (2010), no dos veces por lo mismo. Su finalidad es impedir, que un asunto que ya fue resuelto mediante una decisión administrativa o judicial firme pueda ser reabierto y sancionar al infractor doblemente en el marco de la misma disciplina jurídica. Esta garantía protege a las personas de sanciones múltiples o reiteradas por un mismo motivo al igual que evita arbitrariedad y persecución indefinida por parte del Estado.

Se debe exponer que el principio antes explicado, no está enunciado como tal dentro del entre los principios del procedimiento administrativo en el COA, sino que se encuentra, expresamente regulado en el artículo 259 de dicha norma (2017). Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 012-14-SEP-CC (2014) ha identificado cuatro requisitos para que se configure esta garantía, ellos son: identidad de sujeto, hecho, motivo y materia. Al respecto Moreta (2019) cita a Nuño Jiménez (2016) quien explica que pueden existir situaciones en las que, sin resolución firme, se impongan sanciones múltiples si concurren formas complejas de infracción, como el concurso ideal, real o medial, según la clasificación del Derecho Administrativo Sancionador.

Por otra parte, se debe mencionar desde los criterios de Moreta (2019), por la importancia procesal que tiene en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador se deben mencionar los principios de caducidad y prescripción. El primero, para Flores (2017) se refiere a la extinción de situaciones jurídicas en curso cuando la Administración no cumple oportunamente con sus obligaciones dentro de los plazos establecidos, provocando que tales situaciones pierdan validez jurídica. En esta línea, el artículo 244 del COA (2017) dispone que la Administración pierde su facultad sancionadora si no concluye el procedimiento dentro del tiempo legalmente previsto, aunque esto no impide que se inicie un nuevo proceso siempre que no haya operado la prescripción.

Por su parte, Ayvar (2020) explica que la prescripción limita temporalmente el poder punitivo estatal, extinguiéndolo cuando ha pasado un determinado plazo sin que se lo haya ejercido. Así lo establece el artículo 245 del COA (2017), que fija los plazos de prescripción en un año para infracciones leves, tres años para graves y cinco años para las muy graves, los que se calculan en virtud de lo dispuesto en la referida norma.

Se debe exponer que además de los principios mencionados, al procedimiento administrativo sancionador, les resultan aplicables otros como el de legalidad, legitimación, seguridad jurídica, igualdad, economía procesal, proporcionalidad, imparcialidad, entre otros.

Regulación jurídica del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador

Para examinar la regulación jurídica del procedimiento administrativo sancionador, se debe decir que está reconocido en el COA como un procedimiento especial y se conforma por tres etapas que son: inicio, instrucción y resolución. En ellas se deben respetar las garantías del debido

proceso aplicables al ámbito administrativo. Dicho procedimiento, inicia conforme al artículo 250 de la referida norma (2017), por iniciativa propia de la Administración, por orden de una autoridad superior, a raíz de una denuncia o mediante solicitud fundamentada de otro órgano. Su comienzo debe formalizarse con un acto administrativo emitido por el órgano instructor, el cual representa el punto de partida del trámite sancionador.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 251 del COA (2017), su acto inicial debe contener información como la identificación del posible infractor, los hechos que motivan el inicio del proceso, informes de sustento, la competencia del órgano actuante, y, si fuera el caso, la imposición de medidas cautelares. Además, se debe informar al presunto infractor de sus derechos para presentar alegaciones y del plazo disponible para ello.

En ese marco, el artículo 252 del COA (2017) establece que este acto debe notificarse al denunciante, al solicitante y al infractor. Si este último no responde en un plazo de diez días, se presume la aceptación de lo dispuesto. En situaciones de infracción flagrante, dicha notificación puede realizarse de forma directa mediante una boleta o colocarse en el bien afectado o en el lugar de la infracción.

Igualmente, conforme al artículo 253 del COA (2017), si el infractor admite su responsabilidad y paga voluntariamente la sanción, el procedimiento concluye. También puede acceder a beneficios como la reducción o exoneración de la sanción si rectifica su conducta y se demuestra documentalmente. Si cumple la sanción antes de la resolución, se archiva el procedimiento. Asimismo, el artículo 254, dispone que, si durante el proceso aparecen indicios de otra infracción ajena a la competencia del órgano instructor, debe comunicarse a la autoridad correspondiente. Específicamente, en la fase de instrucción, prevista en el artículo 255 se otorga al presunto infractor diez días para presentar pruebas, documentos, alegaciones o para reconocer su responsabilidad. Mientras tanto, el órgano instructor puede actuar de oficio para recopilar elementos de convicción y determinar si procede o no la sanción.

De acuerdo con el artículo 256 del COA (2017), la carga de la prueba en el procedimiento examinado recae en la administración pública, excepto en lo que respecta a eximentes de responsabilidad. Los hechos ya acreditados en sentencias judiciales firmes deben considerarse probados. Además, se reconoce valor probatorio a los informes de funcionarios públicos y a los documentos generados por auditorías, inspecciones o investigaciones delegadas, incluso si no revisten carácter público. Solo podrán rechazarse pruebas que sean irrelevantes o inútiles para modificar el resultado del procedimiento.

Además, cuando el instructor considera que existen pruebas suficientes, conforme al artículo 257 de la referida norma (2017), se emite un dictamen que resume los hechos comprobados, la normativa aplicable, la infracción, la propuesta de sanción, de corresponder, y si se impusieron medidas cautelares. En caso de que no se configure responsabilidad, se propondrá archivar el caso. Asimismo, el artículo 258 establece que si durante la instrucción se modifica sustancialmente la calificación jurídica de los hechos, las posibles sanciones u otras circunstancias relevantes, el instructor debe emitir un nuevo acto inicial, dando lugar a un nuevo procedimiento y archivando el anterior.

El artículo 259 del COA (2017), consagra el principio de *non bis in idem*, ya mencionado, que prohíbe la doble sanción por los mismos hechos, causa y sujeto. Establece que la responsabilidad administrativa se aplica, incluso si coexiste con responsabilidad penal o civil, debiendo remitirse el expediente a la autoridad competente. Por su parte, el artículo 260 regula la resolución final del procedimiento sancionador, que debe cumplir con los requisitos legales,

limitarse a los hechos determinados en el trámite y adquirir carácter ejecutivo una vez firme en sede administrativa.

METODOLOGÍA

La investigación adopta un enfoque cualitativo, enfocado al análisis de fuentes jurídicas, doctrinales y normativas relacionadas con el procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador. Este, según Hernández et al (2016) permite realizar una descripción amplia y exhaustiva del objeto de estudio. En este caso, interpretar el contenido y alcance de la potestad sancionadora de la Administración Pública, los principios que la rigen y las etapas del procedimiento previsto en el Código Orgánico Administrativo (COA), así como comprender las problemáticas institucionales que afectan su aplicación práctica. Este carácter se justifica porque el objeto de estudio no son datos cuantificables, sino categorías jurídicas, estructuras procedimentales y criterios doctrinales que requieren interpretación sistemática.

Por otro lado, el tipo de investigación es jurídico-dogmático, documental y descriptivo-analítico. Es jurídico-dogmático porque se proyecta sobre el ordenamiento vigente, analizando normas constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente la Constitución de 2008 y el COA, con el fin de determinar el contenido, alcance y coherencia interna del régimen sancionador. Es documental, dado que se basa en la revisión sistemática de fuentes escritas como textos normativos, doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional, como por ejemplo la sentencia 012-14-SEP-CC. Además, es descriptivo-analítico porque, describe principios, etapas y reglas procedimentales y realiza un examen crítico de los problemas de capacitación, ambigüedad normativa y cumplimiento de plazos que afectan la eficacia y legalidad del procedimiento sancionador.

En el desarrollo del estudio se emplean varios métodos jurídicos y generales. El método exegético se utiliza para interpretar artículo por artículo las disposiciones pertinentes del COA y de la Constitución de la República, identificando su sentido, alcance y coherencia con los principios del debido proceso y del derecho administrativo sancionador.

También se aplica el método inductivo-deductivo al pasar del análisis de casos concretos y normas específicas, como por ejemplo, la regulación de tipicidad, irretroactividad, non bis in idem, caducidad y prescripción a la formulación de conclusiones generales sobre la naturaleza y funcionamiento del régimen sancionador; y, a la inversa, al contrastar esos principios generales con situaciones institucionales particulares en la práctica ecuatoriana. Además, se emplea un método analítico, que permite descomponer el procedimiento en sus etapas en inicio, instrucción y resolución para luego reconstruirlo como un sistema único, poniendo en evidencia las interrelaciones entre principios, garantías y problemas de implementación.

Las principales técnicas de investigación utilizadas son la revisión bibliográfica y el análisis documental normativo. La revisión bibliográfica consiste en la consulta y sistematización de obras de doctrina nacional y comparada sobre derecho administrativo sancionador, potestad sancionadora y principios del procedimiento administrativo, así como artículos científicos recientes sobre la naturaleza del procedimiento sancionador en el COA y su eficiencia institucional. El análisis documental normativo se dirige al estudio detallado de textos legales como la Constitución, el COA, entre otros, permitiendo identificar la estructura legal del procedimiento sancionador y las posibles contradicciones entre marcos especiales y el régimen general.

El alcance del estudio es exploratorio-explicativo, en la medida en que busca, por un lado, describir de manera ordenada el régimen del procedimiento administrativo sancionador en Ecuador y, por otro, explicar las problemáticas institucionales que se producen en su aplicación, como la coexistencia de regímenes sancionadores especiales, la insuficiente capacitación técnica en la fase de instrucción, la ambigüedad normativa y el incumplimiento de plazos legales.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación se delimita al análisis del COA y de la práctica administrativa ecuatoriana, sin realizar trabajo de campo ni mediciones estadísticas, lo que confirma su carácter no experimental, enfocado en la interpretación de fuentes y en el examen teórico-práctico del procedimiento. Ello permite mantener la coherencia entre el enfoque cualitativo, los métodos jurídicos aplicados y el objetivo de la investigación.

RESULTADOS

Luego de haberse revisado las cuestiones doctrinales y la regulación jurídica del procedimiento administrativo sancionador, se debe plantear que, en la práctica ecuatoriana, existen problemas en su aplicación. Uno de los principales hallazgos en ese sentido, es la superposición entre normas especiales y el régimen general previsto en el Código Orgánico Administrativo (COA). En ese orden, las entidades públicas oscilan entre aplicar procedimientos contenidos en leyes sectoriales, reglamentos e instructivos internos y el procedimiento sancionador del COA, sin criterios claros sobre cuándo opera la especialidad ni cómo debe intervenir el Código como norma supletoria. Esta dualidad normativa genera incertidumbre, pues la Administración tiende a escoger el régimen más conveniente para su gestión, en lugar de seguir una lógica jurídica sistemática. Para Villacrés (2024), esta falta de uniformidad afecta directamente el principio de tipicidad y dificulta que los administrados conozcan de forma anticipada las conductas infractoras y el procedimiento aplicable, lo que compromete la seguridad jurídica.

Por otro lado, la problemática se evidencia en sectores altamente regulados, como el de telecomunicaciones. Al respecto, Solano (2022), explica que los órganos de control han interpretado de manera ambigua sus competencias sancionadoras, apoyándose en instructivos y normas técnicas que no siempre se armonizan con el COA. Ello ha dado lugar a resoluciones inconsistentes entre casos similares: en unos se privilegia la aplicación estricta de los plazos, principios y garantías del COA. De igual modo, se sigue el esquema propio de la regulación técnica sectorial, que introduce etapas, requisitos y criterios de graduación distintos. Este uso fragmentado de la normativa sancionadora afecta la seguridad jurídica de los administrados, que no pueden prever con claridad las consecuencias de su conducta ni el estándar probatorio que la Administración exigirá, y genera una percepción de discrecionalidad excesiva en el ejercicio de la potestad sancionadora.

Una problemática similar se observa en el ámbito de las competencias sancionadoras de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales y de los organismos encargados de la regulación del servicio de agua y recursos hídricos. Tal como analizan Cañar y Martínez (2024), aunque dichos entes han puesto en práctica procedimientos con base en el COA, se manifiestan problemas en cuanto a la separación de funciones entre órganos instructores y sancionadores, en la correcta identificación de la norma aplicable y en el respeto a los plazos para iniciar y concluir la tramitación. En varios casos, los manuales internos de procedimiento sancionador introducen etapas o requisitos propios que no están en armonía con las garantías previstas en el Código, lo que genera riesgos de parcialidad, deficiencias en la motivación y decisiones que se apartan de los estándares de legalidad y debido proceso. Esta situación resulta compleja en el ámbito local, donde la sanción administrativa suele incidir directamente en actividades económicas de pequeña escala y en el acceso a servicios básicos.

En el sector ambiental, el Código Orgánico del Ambiente establece un régimen detallado de infracciones administrativas y sanciones, que debe articularse con el procedimiento sancionador del COA. Sin embargo, la complejidad técnica de las infracciones ambientales como la contaminación, el manejo inadecuado de residuos o la afectación de ecosistemas protegidos exige capacidades especializadas que muchas administraciones no tienen. Ello como analiza Vélez (2025) conlleva a valoraciones probatorias subjetivas y a la expedición de resoluciones que no justifican adecuadamente la proporcionalidad de la sanción.

De igual modo, problemas semejantes se identifican en sectores como tránsito, ordenamiento territorial y fiscalización económica, donde las autoridades recurren a ordenanzas, reglamentos y circulares que operan de facto como regímenes especiales, sin una clara coordinación con el COA. Esta dispersión normativa y técnica incrementa la posibilidad de tratamientos desiguales frente a infracciones similares, afectando el principio de igualdad y la previsibilidad del sistema sancionador.

Por otra parte, se destacan entre los hallazgos, deficiencias institucionales durante la fase de instrucción del procedimiento. Muchas entidades públicas carecen de personal técnico preparado para desarrollar adecuadamente esta etapa, que resulta fundamental para la determinación de los hechos y la valoración de la prueba. En ese orden, Solano (2022), observa que, en varios procedimientos sancionadores, la investigación se limita a informes de funcionarios, actas de inspección o auditorías internas sin incorporar otros medios probatorios que permitan contrastar versiones, verificar la materialidad del daño o precisar el grado de responsabilidad del presunto infractor. Esta insuficiencia probatoria deriva en expedientes sin pruebas suficientes y decisiones mal fundamentadas, vulnerando el debido proceso, la presunción de inocencia y el principio de motivación. La consecuencia práctica de este asunto es el aumento de recursos administrativos y demandas contencioso-administrativas que cuestionan la legalidad y racionalidad de las sanciones impuestas.

A todo lo anterior se añaden deficiencias en la aplicación de garantías procedimentales específicas, como la notificación oportuna de los actos relevantes, la posibilidad real de participación del administrado en la fase probatoria y la exigencia de motivar de manera suficiente las resoluciones sancionadoras. La omisión o retraso en la notificación del acto inicial o del dictamen de instrucción impide al administrado ejercer adecuadamente su derecho de defensa, presentando alegatos o controvirtiendo la prueba en los plazos previstos.

De igual forma, la práctica de basar la resolución casi exclusivamente en informes internos, sin valorar expresamente las pruebas aportadas por el administrado, vulnera el principio de contradicción y vacía de contenido el estándar de motivación exigido por el ordenamiento. Estas falencias incrementan la litigiosidad y refuerzan la percepción de arbitrariedad y desbalance entre la Administración y el administrado en el marco del procedimiento sancionador.

Otro de los hallazgos, se relaciona con el incumplimiento de los plazos de caducidad y prescripción de la potestad sancionadora. En ese sentido, Arévalo y Soria (2024), exponen que los organismos estatales frecuentemente incumplen los plazos establecidos en los artículos 244 y 245 del COA, dando lugar a la caducidad del procedimiento o a la prescripción del poder sancionador. En la práctica, muchos expedientes sancionadores se prolongan más allá del tiempo razonable para dictar resolución, sin que se adopten decisiones oportunas, lo que obliga al archivo de las actuaciones pese a existir infracciones acreditadas. Ello impide sancionar oportunamente a los infractores, debilita el ius puniendi estatal y alimenta la sensación de impunidad frente a conductas que afectan bienes jurídicos colectivos. Desde la perspectiva institucional, estos incumplimientos deterioran la legitimidad de las entidades públicas frente a la

ciudadanía, que percibe una Administración incapaz de concluir sus procedimientos dentro de los plazos que ella misma ha fijado.

A esta situación se suma una confusión conceptual entre caducidad y prescripción en la práctica administrativa. La primera, es una forma de terminación del procedimiento por inactividad o exceso de plazo en la tramitación, que no necesariamente impide iniciar un nuevo proceso mientras no haya operado la prescripción. Esta última, extingue de manera definitiva la potestad sancionadora transcurrido el plazo sustantivo desde la comisión de la infracción.

Sin embargo, algunos órganos administrativos califican erróneamente como prescritos expedientes en los que solo se ha perfeccionado la caducidad, renunciando innecesariamente a la posibilidad de abrir un nuevo procedimiento dentro del término legal. Este error interpretativo implica una pérdida efectiva de la capacidad sancionadora del Estado y muestra carencias en la capacitación jurídica del personal encargado de sustanciar los procesos, lo que refleja la ineficacia del sistema sancionador.

Las problemáticas descritas como la dualidad normativa, ambigüedad competencial, deficiencias en la instrucción, incumplimiento de plazos y confusión entre caducidad y prescripción, tienen consecuencias directas sobre los derechos de los administrados y la calidad del procedimiento administrativo sancionador. La coexistencia no armonizada de regímenes especiales con el COA y la aplicación discrecional de uno u otro modelo comprometen el principio de legalidad, la igualdad ante la Administración y la seguridad jurídica.

De igual forma, obstaculizan el objetivo de proteger el interés general mediante sanciones proporcionales, oportunas y debidamente motivadas. Lo anterior exige una revisión sistemática de la práctica administrativa para lograr coherencia en la aplicación del procedimiento sancionador, clarificar la relación entre el COA y las normas especiales, fortalecer las capacidades técnicas de los órganos instructores y garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora respete los principios y garantías que el propio ordenamiento ecuatoriano ha consagrado, protegiendo efectivamente a los administrados frente a decisiones arbitrarias o deficientemente fundamentadas.

DISCUSIÓN

En la doctrina en materia de potestad sancionadora y procedimiento administrativo, autores como Cassagne (2018), Gordillo (2017), García de Enterría y Fernández (2015) y Marienhoff (2020) coinciden en que el derecho administrativo sancionador solo es legítimo cuando se ejerce bajo estrictos principios de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad y garantías del debido proceso. Estos recalcan que los principios son fundamentos normativos que orientan la interpretación y delimitan el ejercicio del poder público y funcionan como mecanismos de control frente a posibles abusos de la Administración. García de Enterría y Fernández.

Por otro lado, los referidos autores vinculan la tipicidad con la libertad y la seguridad jurídica, al exigir descripciones precisas de las conductas sancionables. Esta construcción dogmática se refleja en la regulación ecuatoriana. Específicamente, la Constitución (2008) en los artículos 76 y 76.7 y el COA (2017) en los artículos 29 y 30 contemplan estos principios, reconociendo infracciones administrativas solo cuando están expresamente previstas en la ley, prohibiendo la analogía y la interpretación extensiva en materia sancionadora y admitiendo la retroactividad únicamente a favor del administrado. Sin embargo, los resultados del presente estudio muestran que, en la práctica, la aplicación de este régimen dista de ese modelo garantista, en particular en lo concerniente a la tipicidad, la carga de la prueba, la caducidad, la prescripción y la coherencia normativa.

Desde la perspectiva de la regulación, el COA (2017) se contempla un procedimiento sancionador especial en tres etapas con reglas claras sobre acto inicial, notificaciones, derecho a alegar, carga de la prueba, dictamen de instrucción y resolución ejecutiva. Al respecto, Moreta (2019) destaca la importancia de la separación de funciones entre órgano instructor y órgano sancionador, la necesidad de motivar las decisiones y la diferencia técnica entre caducidad y prescripción. De igual modo, Flores (2017) recalca esta distinción a partir de la caducidad como forma de terminación del procedimiento por exceso de plazo, que no bloquea necesariamente un nuevo proceso, y la prescripción como extinción definitiva del poder punitivo por el transcurso del tiempo.

No obstante, en los resultados de la investigación se constata que las entidades públicas frecuentemente incumplen estos plazos, provocando caducidades o prescripciones no advertidas oportunamente, y que, en la práctica, existe confusión conceptual entre ambas figuras. Arévalo y Soria (2024) muestran procedimientos prolongados más allá del tiempo razonable para resolver, con archivo de actuaciones pese a infracciones acreditadas, lo que debilita el ius puniendi estatal y alimenta la sensación de impunidad frente a conductas que afectan bienes jurídicos colectivos.

En cuanto a la dualidad normativa y la superposición de regímenes especiales con el COA, la dogmática reconoce la posibilidad de leyes sectoriales que establezcan procedimientos específicos, siempre que respeten el bloque de garantías constitucionales y se coordinen sistemáticamente con el régimen general. Sin embargo, Villacrés (2024) pone en evidencia que, en la experiencia ecuatoriana, las entidades públicas oscilan entre aplicar el procedimiento sancionador del COA y los esquemas contenidos en leyes, reglamentos e instructivos internos, sin criterios claros sobre cuándo opera la especialidad ni cómo interviene el Código como norma supletoria.

Este hallazgo contrasta con la exigencia doctrinal de coherencia y unidad del ordenamiento, ya que la Administración tiende a escoger el régimen más conveniente para su gestión, en lugar de seguir lo regulado jurídicamente. Ello repercute directamente en el principio de tipicidad, lo que dificulta que los administrados conozcan de manera anticipada que las conductas son infractoras y los procedimientos que se les aplicarán, generando inseguridad jurídica. Al respecto, Cañar y Martínez (2024) indican que esta dispersión normativa afecta la eficiencia y legitimidad del procedimiento sancionador, al producir respuestas desiguales frente a situaciones semejantes.

Al contrastar la regulación del COA con los resultados enfocados en la práctica en sectores altamente regulados como telecomunicaciones, GAD municipales, agua y ambiente, se aprecian tensiones adicionales. Solano (2022) evidencia que, en telecomunicaciones, los órganos de control han interpretado de manera ambigua sus competencias sancionadoras, apoyándose en instructivos y normas técnicas que no siempre se armonizan con el COA.

Igualmente, en unos casos se privilegia la aplicación estricta de los plazos y garantías del Código y en otros, se aplica el procedimiento según las normas sectoriales, con etapas y criterios de graduación distintos. Cañar y Martínez (2024) muestran problemáticas similares en las competencias sancionadoras de los GAD municipales y de los organismos reguladores del agua y recursos hídricos: manuales internos que introducen requisitos propios no coordinados con el COA, deficiencias en la separación de funciones y dificultades para identificar la norma aplicable. En el ámbito ambiental, Vélez (2025) analiza que la complejidad técnica de las infracciones ambientales exige capacidades especializadas que muchas administraciones no tienen, lo que conduce a valoraciones probatorias subjetivas y resoluciones que no justifican adecuadamente la proporcionalidad de la sanción. En general, se muestra que aun cuando la regulación vigente

pretende un modelo unificado, los resultados evidencian una fragmentación sectorial que afecta el principio de igualdad y la previsibilidad del sistema sancionador.

De igual modo, aun cuando deben aplicarse las garantías procedimentales específicas como la notificación, participación, contradicción y motivación en el marco del procedimiento sancionador en virtud de lo previsto en el COA, los resultados del estudio muestran que, en varios procedimientos, la investigación se limita a informes internos y actas de inspección, sin incorporar otros medios probatorios que permitan contrastar versiones o precisar el grado de responsabilidad.

Tal como indica Solano (2022), la práctica de basar la decisión casi exclusivamente en documentos administrativos, sin valorar expresamente las pruebas aportadas por el administrado, vulnera el principio de contradicción y vacía de contenido el estándar de motivación exigido. También se manifiestan vulneraciones del derecho de defensa en el procedimiento sancionador, lo que se manifiesta en la omisión o retraso en la notificación del acto inicial o del dictamen de instrucción. Esto impide al administrado ejercer adecuadamente su derecho de defensa, incrementa la litigiosidad y refuerza la percepción de desbalance entre la Administración y el administrado.

Lo anterior refleja una brecha significativa entre la doctrina, la regulación jurídica y la praxis en materia de procedimiento sancionador. En Ecuador se manifiesta un escenario marcado por la coexistencia no armonizada de regímenes especiales, ambigüedad competencial, deficiencias en la fase de instrucción, incumplimiento de plazos y confusión entre caducidad y prescripción. Estas problemáticas tienen consecuencias directas sobre los derechos de los administrados y la calidad del procedimiento, comprometen los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica y obstaculizan el objetivo de proteger el interés general mediante sanciones proporcionales y debidamente motivadas.

Lo anterior sugiere, que la aplicación del modelo garantista diseñado por la doctrina y la regulación exige ajustes normativos y una reforma institucional orientada a clarificar la relación entre el COA y las normas especiales, fortalecer la capacitación técnica de los órganos instructores y forjar una cultura administrativa respetuosa de las garantías del debido proceso en el ámbito sancionador.

CONCLUSIONES

El procedimiento administrativo sancionador regulado en el Código Orgánico Administrativo (COA) es una expresión del ius puniendi que permite al Estado imponer sanciones cuando se vulneran normas administrativas. Esta debe estar sujeta a varios principios que garantizan la eficacia y legalidad de este procedimiento. De esta forma, se salvaguarda y logra el fin del Derecho Administrativo, que es satisfacer el interés general al igual que proteger los derechos de los administrados.

En Ecuador, los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador están reconocidos en el COA, específicamente la tipicidad, la irretroactividad y el non bis in idem aun cuando le son aplicables los restantes principios que rigen el procedimiento administrativo en general. La tipicidad, exige que las conductas sancionables estén previamente descritas en la ley; la irretroactividad impide que se apliquen normas a hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia. Con respecto al non bis in idem prohíbe sancionar dos veces por el mismo hecho. Igualmente, este procedimiento está conformado por tres etapas: inicio, instrucción y resolución, las que se deben aplicar apegadas a la norma antes referida.

En el contexto ecuatoriano, el procedimiento administrativo sancionador se ve afectado por tres problemas: la vigencia y aplicación dispersas de normas especiales sin coordinación con el COA, la insuficiente preparación técnica del personal encargado de sustanciar los procesos, y el incumplimiento sistemático de los plazos procesales de caducidad y prescripción. La coexistencia de regímenes sectoriales con el Código, sin criterios claros de especialidad y supletoriedad, genera una dualidad normativa que se traduce en decisiones dispares frente a casos similares y compromete el principio de tipicidad y la seguridad jurídica. Asimismo, existe falta de capacitación técnica en la fase de instrucción, ya que muchos expedientes se construyen con investigación limitada, valoración deficiente de la prueba y motivaciones escuetas, lo que vulnera el derecho de defensa, la presunción de inocencia y el estándar de motivación exigido por el ordenamiento.

Igualmente, el incumplimiento de los plazos previstos en los artículos 244 y 245 del COA provoca la caducidad de procedimientos en curso y la prescripción del poder sancionador, impidiendo sancionar infracciones administrativas incluso cuando existen elementos suficientes para acreditar la responsabilidad. Esta situación evidencia una problemática jurídica e institucional de fondo en cuanto al ejercicio del ius puniendi que se debilita por errores de gestión procedimental y por una cultura administrativa que no concientiza sobre la importancia de los plazos, principios y garantías del debido proceso sancionador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arévalo, J., y Soria, M. (2024). *Interpretación inadecuada en la aplicación del procedimiento administrativo sancionador por parte de la administración pública*. Retrieved 3 de agosto de 2026, from [www.repositorio.ucsg.edu.ec: http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/23809/1/UCSG-C415-23357.pdf](http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/23809/1/UCSG-C415-23357.pdf)
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República*. Registro Oficial No 449 de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Asamblea Nacional.
- Ayvar, R. (2020). La prescripción de las infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador peruano. *Themis*(75), 12-27. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/themis.201901.019>
- Cabanellas, G. (2010). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Heliasta.
- Cañar, D., y Martínez, A. (2024). *Garantías del procedimiento administrativo sancionatorio en las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales del Ecuador*. Retrieved 4 de agosto de 2026, from [www.dspace.ube.edu.ec: https://dspace.ube.edu.ec/items/eaaf8e2c-8ffb-4c09-8423-83086d13ca30](https://dspace.ube.edu.ec/items/eaaf8e2c-8ffb-4c09-8423-83086d13ca30)
- Cassagne, J. C. (2018). *Derecho Administrativo. Tomo II. Segunda edición*. La Ley.
- (2017). *Código Orgánico Administrativo (COA)*. Registro Oficial N° 31 de fecha 7 de julio de 2017.
- Congreso Nacional. (2005). *Código Civil*. (Codificación No. 2005010).
- De la Cuétara, J. (2017). *Las potestades administrativas. Tercera edición*. Madrid: Tecnos.
- Enterría, E. G. (2015). *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, 8va. Edición*. Madrid: Civitas.
- Flores, J. C. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de derecho*, 30(2), 225-249. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000200010>
- Garcini, H. (2021). *Derecho Administrativo, Cuarta edición*. La Habana: Pueblo y Educación.

- Gordillo, A. (2017). *Teoría General del Derecho Administrativo. Tomo I. Edición del 2017*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2016). *Metodología de la investigación. Tercera edición*. McGraw-Hill.
- Marienhoff, M. (2020). *Tratado de Derecho Administrativo. Quinta edición*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Martínez, I. (2025). Principio de igualdad y la irretroactividad en los procesos de rehabilitación de faltas administrativas disciplinarias en el COESCOP. *MQRInvestigar*, 9(1), 1-19. <https://doi.org/doi.org/10.56048/MQR20225.9.1.2025.e108>
- Mejía, O. (2023). *Fundamentos de Derecho Administrativo Sancionador. Segunda edición*. Bogotá: Ibáñez.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo Sancionador en el COA*. Retrieved 8 de junio de 2025, from www.escuelalegalite.com: <https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2024/10/PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-Y-SANCIONADOR-EN-EL-COA.pdf>
- Orellana, J. (2022). El Procedimiento Administrativo Sancionador. *ANALYSIS*, 33(7), 1-2. <https://doi.org/https://doi.org/10.63413/analysis.874>
- Rondón de Sansó, H. (2019). *Teoría General de la Actividad Administrativa. Organización / Actos Internos. Segunda edición*. Caracas: Liber.
- Sentencia N.º 012-14-SEP-CC, 0529-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador, 15 de enero de 2014).
- Solano, S. (2022). *La impunidad de las infracciones administrativas en el sector de las telecomunicaciones, por conflictos en la normativa legal que regula la potestad sancionadora de la administración*. Retrieved 5 de agosto de 2026, from www.repositorio.iaen.edu.ec: <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/6052/1/Trabajo%20de%20Titulación%20Samantha%20Solano.pdf>
- Vargas, K. (2021). *Principio del derecho sancionador*. Rosario: Universidad del Rosario.
- Vélez, C. (2025). La proporcionalidad administrativa en las infracciones ambientales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. *UDA Law Review*, 6(1), 59-69. <https://doi.org/https://doi.org/10.33324/udalawreview.v6i1.926>.
- Villacrés, L. (2024). *Aplicación del proceso administrativo sancionador contenido en la LOS en contraste al procedimiento administrativo sancionador previsto en el COA frente al pronunciamiento de la PGE*. Retrieved 1 de agosto de 2026, from dspace.unach.edu.ec: <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/12791/1/Villacrés%20Cevallos%2C%20L%20%282024%29%20Aplicación%20del%20proceso%20administrativo%20sancionador%20contenido%20en%20la%20LOS%20en%20contraste%20al%20procedimiento%20administrativo%20sancionador%20prev>