



**UNIVERSIDAD ESTATAL  
PENÍNSULA DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADO**

**TÍTULO:**

**CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230  
Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, 2024**

**AUTORES:**

**GRANJA MACÍAS DAYANARA INÉS  
RODRÍGUEZ CASTRO BYRON ANDRÉS**

**TUTORA:**

**DRA. NICOLASA PANCHANA SUÁREZ, MGT.**

**LA LIBERTAD – ECUADOR**

**2025**

**UNIVERSIDAD ESTATAL  
PENÍNSULA DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADO**

**TÍTULO:**

**CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230  
Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, 2024**

**AUTORES:**

**RODRÍGUEZ CASTRO BYRON ANDRÉS  
GRANJA MACÍAS DAYANARA INÉS**

**TUTORA:**

**DRA. NICOLASA PANCHANA SUÁREZ, MGT.**

**LA LIBERTAD – ECUADOR**

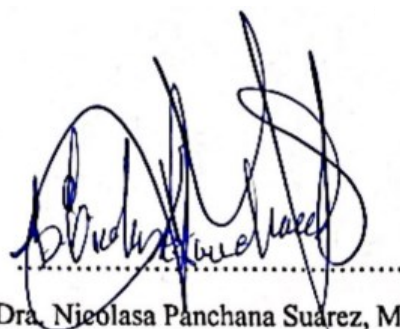
**2025**

## APROBACIÓN DE LA TUTORA

### CERTIFICO

Que analizado el trabajo de investigación curricular de título “**CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, 2024**” presentado por los estudiantes **BYRON ANDRÉS RODRÍGUEZ CASTRO** y **DAYANARA INÉS GRANJA MACÍAS**, portadores de las cédulas de ciudadanía No. 0929016111 y No. 0929114239 respectivamente, como requisito previo a optar por el título de **ABOGADOS**, declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliendo así con el proceso de acompañamiento determinado en la norma interna, recomendando que se inicien los procesos de evaluación que corresponden.

Atentamente

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dra. Nicolasa Panchana Suárez', written over a horizontal dotted line.

Dra. Nicolasa Panchana Suárez, Mgtr.

**TUTORA**

## CERTIFICACIÓN ANTIPLAGIO

En mi calidad de Tutora del Trabajo de Integración Curricular: “**CADUCIDAD DE COMPETENCIA LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, 2024**”, cuya autoría corresponde a los estudiantes **RODRÍGUEZ CASTRO BYRON ANDRÉS** y **GRANJA MACÍAS DAYANARA INÉS**, de la carrera de Derecho, CERTIFICO, que el contenido de dicho trabajo ha sido sometido a la validación en el software antiplagio COMPILATIO, obteniendo un porcentaje de similitud del 4%, cumpliendo así con los parámetros técnicos requeridos para este tipo de trabajos académicos.



Atentamente

Dra. Nicolasa Panchana Suárez, Mgtr.  
**TUTORA**

## VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA

### CERTIFICO

Que, he revisado la redacción y ortografía del Trabajo de Integración Curricular titulado: CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, 2024, elaborado por los estudiantes de la Carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena: DAYANARA INÉS GRANJA MACÍAS y BYRON ANDRÉS RODRÍGUEZ CASTRO, como requisito previo a la obtención del título de Abogados.

Que, he realizado las observaciones pertinentes al referido trabajo, mismas que han sido acogidas proactivamente por los mencionados estudiantes, constatando que se han incorporado los ajustes correspondientes conforme a las recomendaciones emitidas.

Por lo expuesto, autorizo a los peticionarios, a hacer uso del presente certificado como a bien convenga.

Atentamente,



Alexandra Suárez Caiche

Licenciada en Administración de Turismo  
Magister en Diseño y Evaluación de Modelos Educativos  
C.I. 0912769072  
Registro SENESCYT No.1050-12-86029450  
Teléfono 093318997

La Libertad, a los 23 días del mes de mayo de 2025

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA

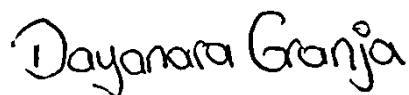
Nosotros, **RODRÍGUEZ CASTRO BYRON ANDRÉS** y **GRANJA MACÍAS DAYANARA INÉS**, estudiantes del octavo semestre de la Carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, habiendo cursado la asignatura de Integración Curricular II, declaramos la autoría del presente trabajo de investigación con el título **“CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, PROVINCIA DE SANTA ELENA”**, desarrollado en todas sus partes por los suscritos estudiantes con apego a los requerimientos de la ciencia del derecho, la metodología de la investigación y las normas que regulan los procesos de titulación de la UPSE.

Atentamente,



Byron Andrés Rodríguez Castro

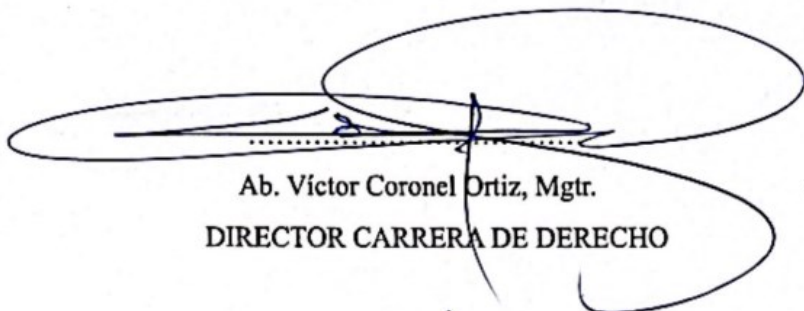
C.C. No.: 0929016111



Dayanara Inés Granja Macías

C.C. No.: 0929114239

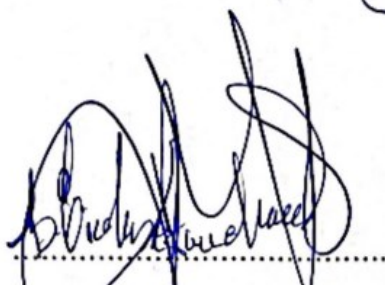
**APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO**



Ab. Víctor Coronel Ortiz, Mgtr.  
DIRECTOR CARRERA DE DERECHO



Ab. Pedro Álvarez Betancourt, Mgtr.  
DOCENTE ESPECIALISTA



Dra. Nicolasa Panchana Suárez, Mgtr.  
TUTORA



Abg. Brenda Reyes Tomalá, Mgtr.  
DOCENTE GUÍA UIC

## DEDICATORIA

Dedico este trabajo de titulación con mucho amor a mi señora madre Mayra Castro Ibarra quien día a día ha luchado aguerridamente para permitirme continuar mi camino hacia la formación del conocimiento y la profesionalización, por ser mi fuente de inspiración y mi soporte en cada paso que doy. Este trabajo es mi forma de retribuir el inmenso esfuerzo que realiza por darme una mejor oportunidad de vida.

A mi segunda madre, mi abuela Beatriz Ibarra, quien desde pequeño me ayudó y orientó a seguir el buen camino con sus enseñanzas y guía.

A mis hermanos Kevin, Danna y Aarón, por ser parte de este camino que he transitado a lo largo de mi vida universitaria, siendo también mi soporte para llegar a este momento.

A mi sobrina Ivette, a quien quiero como si fuera mi propia hija y quien de forma indirecta me ha permitido aprender sobre la responsabilidad y el amor incondicional.

Con eterna gratitud, Byron Rodríguez

Dedico el presente trabajo a mi madre Clara Macías Mora por ser el pilar fundamental en mi vida; a mi hermana Xiomara por estar a mi lado y brindarme su amor incondicional día a día.

A mi padre que desde el cielo me acompaña, a quien dedico también el presente trabajo como parte del legado de amor incondicional e infinito que siento por él.

A cada persona que fue parte de este proceso académico y que permitieron a través de sus enseñanzas y consejo que pueda llegar hasta este punto de mi vida.

Con profundo amor, Dayanara Granja



## **AGRADECIMIENTO**

A la Universidad Estatal Península de Santa Elena nuestra inmensa gratitud, por ser el alma mater que nos acogió, la casa de estudios donde hemos labrado y forjado nuestros sueños y aspiraciones profesionales, y que, a lo largo de nuestra vida universitaria nos ha brindado una educación holística de altísima calidad.

De la misma manera, agradecer a cada uno de los profesores que nos acompañaron en este camino hacia la obtención de esta meta para alcanzar el título de abogados, agradecer al Abogado Pedro, la Dra. Anita, Dra. Viviana, Dra. Yeriny, Dra. Isabel, Dr. Zuleta y a toda la planta docente que con vocación impulsan la transmisión del conocimiento.

A la Dra. Karen Díaz y la Dra. Brenda Reyes, por el acompañamiento metodológico que sentó las bases para el diseño y desarrollo del presente trabajo de investigación, resultado de la formación académica que hemos realizado en la carrera de Derecho.

A la Dra. Nicolasa Panchana, quien como tutora del presente trabajo de investigación nos orientó a lo largo del desarrollo investigativo, profesional que a lo largo del tiempo hemos valorado como persona de gran aporte jurídico en nuestra formación.

Asimismo, agradecer al Dr. Víctor Coronel, quien, a más de ser Director de la Carrera también ha sido invaluable amigo y acompañante en este proceso de formación académica.

Finalmente agradecer a cada una de las personas, abogados y autoridades que han sido partícipes en la realización del presente trabajo de investigación, y que, con su ayuda han permitido que llegásemos hasta este punto de nuestra formación académica.

**Byron Rodríguez y Dayanara Granja**

## ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

PORTADA.....	I
CONTRAPORTADA .....	II
APROBACIÓN DE LA TUTORA.....	III
CERTIFICACIÓN ANTIPLAGIO .....	IV
VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA.....	V
DECLARACIÓN DE AUTORÍA .....	VI
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO .....	VII
DEDICATORIA .....	VIII
AGRADECIMIENTO .....	IX
ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS .....	X
ÍNDICE DE TABLAS .....	XIII
TABLAS DE ILUSTRACIONES .....	XIV
ÍNDICE DE ANEXOS .....	XV
RESUMEN.....	XVI
ABSTRACT .....	XVII
INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>3</b>
<b>EI PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>3</b>
1.1 Planteamiento del problema.....	3
1.2 Formulación del Problema.....	6
1.3 Objetivos.....	6
Objetivo General .....	6
Objetivos Específicos.....	6
1.4 Justificación de la investigación .....	6
1.5 Variables de Investigación e Idea a defender .....	7
Identificación de Variables .....	7
Idea a Defender .....	7
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>9</b>
<b>MARCO REFERENCIAL.....</b>	<b>9</b>
2.1 Marco teórico.....	9

2.1.1 Legitimación del ius puniendi del Estado .....	9
2.1.2 El derecho administrativo sancionador .....	11
2.1.3 Principios fundamentales del derecho administrativo .....	15
2.1.3.1 Principio de juridicidad .....	17
2.1.3.2 Principio de eficiencia .....	18
2.1.3.3 Principio de interdicción contra la arbitrariedad .....	19
2.3.4 Principio de proporcionalidad .....	20
2.1.3.5 Principio de confianza legítima y seguridad jurídica .....	21
2.1.4 La potestad discrecional de la administración .....	23
2.1.5 La potestad sancionadora .....	25
2.1.6 El procedimiento sancionador .....	29
2.1.6.1 El procedimiento sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud .....	31
2.1.6.2 El debido procedimiento administrativo en el procedimiento sancionador en el régimen de salud .....	32
2.1.7 El acto administrativo .....	33
2.1.7.1 Requisitos de validez del acto administrativo .....	35
2.1.7.2 Elementos del acto administrativo .....	38
2.1.8 Competencia de la administración pública .....	41
2.1.8.1 La competencia temporaria en el procedimiento administrativo sancionador en la Ley Orgánica de Salud .....	42
2.1.9 La caducidad en la actuación de los órganos administrativos .....	43
2.1.10 Nulidad de los actos, nulidad relativa y absoluta, actos convalidables y no convalidables .....	45
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>58</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>58</b>
3.1 Diseño y Tipo de Investigación .....	58
3.1.1 Diseño de investigación .....	58
Tipo de investigación .....	58
Población .....	59
Muestra .....	60
Métodos, técnicas e instrumentos .....	61
Método exegético .....	61
Fichaje normativo .....	62

Ficha normativa.....	62
Método analítico.....	63
Cita .....	63
Citas textuales y citas parafraseadas .....	64
Método Deductivo.....	64
Entrevista.....	64
Guía de entrevista.....	65
3.4 Operalización de Variables.....	68
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>72</b>
<b>RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....</b>	<b>72</b>
4.1 Análisis, interpretación y discusión de resultados .....	72
4.1.1 Análisis de entrevistas dirigida a abogados expertos en derecho administrativo sancionador con experiencia en la Ley Orgánica de Salud. ....	72
4.1.2 Análisis de entrevistas dirigida a autoridades sancionadoras en materia de salud con experiencia en la Ley Orgánica de Salud. ....	97
4.2 Verificación de la idea a defender .....	101
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>103</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>104</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>105</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>110</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>TABLA #1</b> BLOQUE DE APLICACIÓN DE LA NORMA SEGÚN EL SUJETO.....	12
<b>TABLA #2</b> FASE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	30
<b>TABLA #3</b> TIPOS DE ACTOS ADMINISTRATIVO.....	34
<b>TABLA #4</b> REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	36
<b>TABLA #5</b> ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	38
<b>TABLA #6</b> CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	46
<b>TABLA #7</b> POBLACIÓN.....	60
<b>TABLA #8</b> MUESTRA.....	61
<b>TABLA #9</b> MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.....	66
<b>TABLA #10</b> OPERALIZACIÓN DE LAS VARIABLES .....	68

## TABLAS DE ILUSTRACIONES

<b>Ilustración 1</b> Trámites para realización de entrevista a abogados con experticia en procedimiento administrativo sancionador en materia de salud .....	110
<b>Ilustración 2</b> Entrevista, Plataforma Zoom – Abg. John Alejandro Suárez Procurador Síndico del GADM de Salinas .....	110
<b>Ilustración 3</b> Entrevista, Ab. Daniel Brito Monar, Asesor Jurídico de GADM de La Libertad .....	111
<b>Ilustración 4</b> Entrevista, Ab. Stanley Brito Miranda, Mgt. - Ex Comisario y Director Provincial de Salud .....	111
<b>Ilustración 5</b> Entrevista Ab. Darla Gallino Sánchez, Mgt. – Estudio Jurídico Gallino Merejildo & Asociados.....	112
<b>Ilustración 6</b> Entrevista, Ab. Mónica Villón González, Mgt. – Comisaria de Salud Provincial de Santa Elena de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud .....	112
<b>Ilustración 7</b> Entrevista, Plataforma Zoom - Ab. Washington Alvarado Olmedo, abogado en libre ejercicio .....	113
<b>Ilustración 8</b> Entrevista, Ab. Darwin Gutiérrez Pincay, Mgt. – Comisario Zonal 5 de Regulación y Control Sanitario .....	113

## ÍNDICE DE ANEXOS

<b>ANEXO 1</b> Evidencias fotográficas .....	110
<b>ANEXO 2</b> Guía de Entrevistas .....	114
<b>ANEXO 3</b> Solicitud de entrevista no concedida.....	116

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD  
CARRERA DE DERECHO**

**CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD  
SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY DE LA  
ORGÁNICA DE SALUD, 2024**

**Autores:           Byron Rodríguez  
                          Dayanara Granja  
Tutora: Dra. Nicolasa Panchana**

**RESUMEN**

El presente trabajo de investigación se orienta al análisis de la caducidad de la potestad Sancionadora regulada en los Artículos 230 y 231 de la Ley Orgánica de la Salud, que establecen un término de cinco días de no haberse abierto término de prueba, o una vez fenecido el mismo, para que la autoridad competente emita la respectiva resolución administrativa. La problemática central radica en que, a diferencia del Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de la Salud no establece expresamente las consecuencias jurídicas cuando una autoridad sanitaria emite resoluciones fuera del término legal ni la supletoriedad expresa del COA en la sustanciación de procedimiento. Teniendo como finalidad determinar si este término configura la caducidad de la competencia de la autoridad administrativa sanitaria. La importancia del tema radica en la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso en los procedimientos sancionadores en materia de salud. El diseño investigativo se desarrolló con enfoque cualitativo, mediante investigación exploratoria aplicando los métodos: exegético, analítico y deductivo, con técnicas de análisis documental y entrevistas a expertos de la materia, lo que permitió contrastar las perspectivas de los abogados especialistas en derecho administrativo y de las autoridades sanitarias. La fundamentación teórica, abordó conceptos como legitimación del ius puniendi, principios administrativos de juridicidad, eficiencia, proporcionalidad y seguridad jurídica, así como elementos constitutivos y la nulidad de los actos administrativos. Por lo que, se evidenció que el término establecido es perentorio, y su incumplimiento materializa la caducidad de la potestad sancionadora y produce la pérdida de la competencia de la autoridad sanitaria, generando nulidad de pleno derecho en los actos administrativos extemporáneos. Adicionalmente, se identificó que la ley contraviene preceptos constitucionales al concentrar en la misma autoridad las facultades instructora y resolutoria, comprometiendo el principio de imparcialidad del procedimiento administrativo sancionador y derechos de los administrados.

**Palabras claves:** *potestad- sancionadora – caducidad – competencia – salud.*



## ABSTRACT

This research analyzes the expiration of the sanctioning authority regulated in Articles 230 and 231 of Ley Orgánica de Salud, which establish a five-day term if no trial period has been opened, or once the trial period has expired for the competent authority to issue the respective administrative resolution. The central problem lies in the fact that, unlike the Código Orgánico Administrativo, the Ley Orgánica de Salud does not expressly establish the legal consequences when a health authority issues resolution outside the legal term or the supplementary application of the COA in the procedural handling. Its purpose is to determine whether this term configures the expiration of the competence of the health administrative authority. The importance of the subject lies in the need to guarantee legal certainty and due process in sanctioning procedures in Health matters. The research design was developed with a qualitative approach, through exploratory research applying exegetical, analytical, and deductive methods, with documentary analysis techniques and interviews with experts in the field, which allowed contrasting the perspectives of lawyers specializing in Administrative Law and health authorities. The theoretical foundation addressed concepts such as legitimation of *ius puniendi*, administrative principles of legality, efficiency, proportionality, and legal certainty, as well as constitutive elements of administrative acts and the nullity of administrative acts. Therefore, it was evidenced that the established term is peremptory, and its non-compliance materializes the expiration of the sanctioning authority and produces the loss of competence of the health authority, generating nullity by operation of law in untimely administrative acts. Additionally, it was identified that the law contravenes constitutional precepts by concentrating instructive and resolving powers in the same authority, compromising the principle of impartiality of the administrative sanctioning procedure and the rights of the administered parties.

Keywords: *sanctioning authority – expiration – competence – health.*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación de orden exploratorio, establece a breves rasgos la problemática existente en relación al procedimiento administrativo sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud y los tiempos para el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad de salud; para la sustanciación de este procedimiento, la ley en materia de salud establece un régimen especial administrativo que no determina las consecuencias jurídicas sobre la caducidad y la pérdida de competencia que se pudieran configurar al emitir una resolución extemporánea, como sí se encuentra expresamente determinada en el procedimiento sancionador del Código Orgánico Administrativo, toda vez que dicha ley no establece la supletoriedad del COA de manera expresa. La investigación se enfoca en analizar cómo los términos contenidos en los artículos 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud constituyen una delimitación temporal para ejercer el ius puniendi administrativo otorgado a la autoridad de salud, así, el no respeto del tiempo para ejercer la potestad, configura la caducidad de la misma y la eventual pérdida de la competencia, que es requisito fundamental para la validez del acto administrativo. Este factor es fundamental para asegurar y garantizar el cumplimiento eficaz y eficiente de los órganos administrativos en el desempeño de las tareas encomendadas por el Estado, y el irrestricto respeto a los derechos constitucionales y legales que el administrado posee, que permitan la sinergia armónica entre el ius puniendi estatal y la aplicación de las garantías del debido proceso. El trabajo se presenta bajo una estructura de capítulos tal como consta a continuación.

En el Capítulo I, se encuentran determinados los presupuestos que constituyen el problema de investigación y demás aspectos fundamentales ligados a los términos contenidos en la Ley Orgánica de Salud para la emisión de una resolución sancionatoria, en donde se puede establecer que la emisión del acto gravoso más allá del tiempo que la ley le concede a la autoridad de salud puede conllevar al fenecimiento de la capacidad para sancionar, y eventualmente a la vulneración de garantías fundamentales establecidas en la Constitución a favor del administrado. Asimismo, se plantean objetivos diseñados por los investigadores, que permiten el desarrollo del trabajo y que han sido establecidos para respaldar la idea a defender.

Resulta imperativo para el desarrollo de la investigación abordar aspectos legales y dogmáticos del tema, en este sentido el Capítulo II, denominado Marco Referencial se desarrolló un compendio de información de corte científica-jurídica estructurada mediante

tres elementos importante como es el marco teórico, que contiene las bases ius filosóficas sobre temas relevante como el poder punitivo del Estado, el derecho administrativo sancionador, los principios que rigen a esta rama del derecho, la potestad sancionadora, la pérdida de la competencia y la nulidad de los actos; el marco legal que analiza cuerpo normativos inmersos en la problemática como la Constitución del Ecuador, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos, la Ley Orgánica de Salud y el Código Orgánico Administrativo; y, el marco conceptual donde se han establecido definiciones claras de las figuras jurídicas más relevantes ligadas al trabajo de investigación.

Consecuentemente se desarrolló en el trabajo de investigación el Capítulo III, que lleva por título Marco Metodológico, aquí se estructuraron los aspectos metodológicos científicos que permitieran establecer las dimensiones en la construcción del tipo de investigación que permitieran desarrollar métodos, técnicas e instrumentos para la obtención de información que ayuden al acervo doctrinal del trabajo desde fuentes primarias y secundarias como entrevistas, cuerpos legales y material bibliográfico, para su eventual tratamiento y sistematización.

Finalmente, en el Capítulo IV referente al análisis, interpretación y discusión de resultados incorpora criterios concluyentes desde la práctica de profesionales y servidores públicos con experticia en procedimientos sancionadores en el área de salud, a través de la extrapolación de las similitudes y diferencias entre criterios jurídicos y lo contenido en las matrices normativas y documentales, lo que permitió corroborar que se cumple con la idea a defender planteada en el trabajo de investigación, que propició el desarrollo de conclusiones y recomendaciones.

## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

#### 1.1 Planteamiento del problema

En el contexto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la potestad sancionadora de la administración pública se erige como una manifestación del *ius puniendi* estatal, constituyendo un pilar fundamental en la preservación del orden público y la protección de los bienes jurídicos tutelados por el Estado. Esta facultad, emanada de la dogmática universal del derecho administrativo sancionador, se configura como un instrumento esencial para la consecución de los fines del Estado Constitucional de Derecho.

La potestad sancionadora, definida por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2024) como "la potestad de la Administración para imponer sanciones a los ciudadanos por la comisión de las infracciones administrativas que estén previstas como tales en la ley y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido". En este contexto, la potestad sancionadora adquiere especial relevancia en el ámbito de la salud pública. Dado que, la capacidad del Estado para sancionar infracciones se torna crucial para garantizar la protección efectiva del derecho a la salud y el cumplimiento de las normas sanitarias.

En el Ecuador, el marco regulatorio de la potestad sancionadora administrativa ha experimentado una evolución significativa con la promulgación en 2017 del Código Orgánico Administrativo, en adelante denominado COA. Este cuerpo legal, regula las actuaciones administrativas del régimen general, incluyendo la aplicabilidad de los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora.

No obstante, el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce la existencia de regímenes especiales para ciertas ramas de la administración pública. En materia de salud, la Ley Orgánica de Salud de 2006 constituye el marco normativo específico. El artículo 216 manifiesta que "la jurisdicción y competencia administrativa, en materia de salud nacen de esta ley" (Ley Orgánica de Salud, 2006). De manera subsiguiente, el art. 217 de la norma mencionada establece a las autoridades investidas de jurisdicción por la ley para ser competente para conocer, sustanciar, juzgar y establecer las sanciones establecidas en este

cuerpo normativo del derecho positivo en materia de salud.

En el capítulo de esta ley que contiene el procedimiento, están contenidos los presupuestos para la aplicación de las sanciones administrativas emitidas por la autoridad de salud. Estas sanciones administrativas tienen que ser materializadas a través de una resolución o acto administrativo que “como categoría jurídico-administrativa, ha de emanar de un órgano de la Administración del Estado, ser una manifestación de la voluntad de su potestad administrativa y contener una declaratoria concreta que produzca un efecto jurídico-administrativo” (Diéguez Méndez, 2011 ).

No obstante, para que dicho acto administrativo sea válido, debe cumplir con los requisitos de validez y para ello García de Enterría & Otros (2008) afirman que en el derecho administrativo la doctrina señala que el acto administrativo esta compuesto de elementos subjetivos como la competencia y la investidura legítima del titular del órgano; de elementos objetivos como los presupuestos de hechos, la finalidad, la causa del acto, la motivación de la decisión, el plazo y el objetivo; y finalmente requiere de elementos formales como el procedimiento y forma de la declaración del acto administrativo (pp. 530).

La doctrina administrativa, como señala Gordillo (2013), reconoce que “la competencia deriva de las limitaciones expresas o virtuales contenidas en el orden jurídico y regla la licitud del ejercicio de aquella función o aptitud de obrar” (pp. 170). Generalmente se reconoce a la competencia permanente como el estándar aplicado al derecho administrativo, sin embargo, la doctrina reconoce dos formas de competencias adicionales como la competencia temporaria y accidental. En el caso específico de la competencia temporaria, se establece que "en ciertos casos el ordenamiento jurídico otorga una facultad al órgano sólo por un lapso determinado"(ibidem). De esta forma, la ley Orgánica de Salud configura dos presupuestos que contienen a luz de la norma una competencia temporaria, el art. 230 y 231 señala un término de cinco días para que la autoridad de salud emita su resolución, cuando no se ha solicitado que se abra la causa a prueba y cuando ha vencido el término de prueba respectivamente. Este término para emitir dicha resolución o acto administrativo de acuerdo con la doctrina.

revelan el día en que surge un acto o aquel en que se extingue. Puede aparecer fijado por un acto específico o la ley puede señalarlo de modo general para todos los actos de una clase determinada. El término es creador o extintor de situaciones jurídico-administrativas para el administrado y de obligatorio acatamiento para la administración. (Diéguez Méndez, 2011 )

El COA, determina para las actuaciones administrativas de régimen regular las causales de nulidad de los actos administrativos, y, específicamente en su art. 105 en el numeral 4 declara inválido el acto administrativo cuando “se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto administrativo sea gravoso para el interesado” (COA, 2017). La problemática central se articula en torno a la interpretación y aplicación de los artículos 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud, los cuales estipulan un término perentorio de cinco días para que la autoridad sanitaria emita su resolución sancionadora. Este término, que configura una competencia temporaria según la doctrina administrativa, suscita interrogantes fundamentales sobre las consecuencias jurídicas de su vencimiento y la posible caducidad de la potestad sancionadora.

La cuestión se torna aún más compleja al considerar que la Ley Orgánica de Salud, a diferencia del COA, no establece de manera expresa las causales de nulidad de los actos administrativos ni prevé la aplicación supletoria de otras normas en materia administrativa en caso de vacíos legales. Esta situación genera un estado de incertidumbre jurídica respecto a la validez de las resoluciones sancionadoras emitidas fuera del término. La atención de estas cuestiones resulta imperativa para garantizar un sistema de control sanitario que sea tanto eficaz como respetuoso del Estado de derecho.

La doctrina reconoce que las actuaciones administrativas como la potestad de sancionar, deben sujetarse al principio de juridicidad pues estas deben ser respetuosas de la constitución, instrumentos internacionales, la ley y los principios generales del derecho. Como consecuencia, los trabajadores de la salud y demás partes sujetas a este código a quienes se les impone una sanción fuera del término establecido por la ley, tienen una vulneración a la seguridad jurídica como lo establece la constitución y en el debido proceso de conformidad con lo establecido en el art. 76 núm. 3 *ibidem*, y en materia administrativa específicamente al debido procedimiento administrativo, pues el acto sancionador gravoso sería emitido por una autoridad que a prima facie no estaría legitimada de competencia por la normativa jurídica.

La presente investigación se propone abordar esta problemática desde una perspectiva jurídica integral, analizando la normativa vigente y la doctrina administrativa, con el objetivo de ofrecer propuestas de interpretación que contribuyan a resolver las ambigüedades y contradicciones identificadas en el marco jurídico actual.

## **1.2 Formulación del Problema**

¿De qué forma el término de 5 días establecidos en los artículos 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud incide en la el ejercicio de la potestad sancionadora en la provincia de Santa Elena?

## **1.3 Objetivos**

### **Objetivo General**

Determinar si el término establecido en los art. 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud configura la institución jurídica denominada caducidad en la provincia de Santa Elena mediante el análisis jurídico-doctrinal del principio de juridicidad y el debido proceso para la valoración del ejercicio de la potestad sancionadora contenida en el régimen administrativo especial en el área de los servidores de la salud.

### **Objetivos Específicos**

- Examinar en la doctrina el principio de juridicidad y el debido proceso como elementos fundamentales del procedimiento administrativo sancionador.
- Inferir si el término establecido en los artículos 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud es de carácter perentorio para el ejercicio de la potestad sancionadora en la provincia de Santa Elena.
- Establecer la incidencia de una resolución gravosa extemporánea en la materialización de la caducidad de la competencia para sancionar de la autoridad en el régimen administrativo de salud.

## **1.4 Justificación de la investigación**

El presente estudio de investigación realiza un análisis jurídico sobre las consecuencias de las resoluciones administrativas extemporáneas en materia de salud en la provincia de Santa Elena, enfocándose en los artículos 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud. Se examina la falta de regulación específica sobre las consecuencias jurídicas de estas resoluciones gravosas emitidas fuera del tiempo establecido, en contraste con otros cuerpos del derecho administrativo ecuatoriano. Este análisis es crucial para comprender los límites temporales de la capacidad sancionadora del Estado en el ámbito de la salud, resaltando la importancia del debido proceso y la seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores.

Además, esta investigación sirve como una fuente de consulta valiosa para profesionales del derecho, académicos, instituciones públicas y privadas del sector salud, y para el público en general interesado en la intersección entre el derecho administrativo y la salud pública. El estudio aporta significativamente a las ciencias jurídicas al profundizar en conceptos como la caducidad administrativa, el principio de juridicidad y las garantías del debido proceso en el contexto específico de los procedimientos sancionadores en salud, temas que actualmente son de gran relevancia y debate en el ámbito jurídico ecuatoriano.

Desde el punto de vista teórico, esta investigación es necesaria para esclarecer las dudas existentes sobre la validez de las sanciones administrativas emitidas fuera del término legal en el sector salud. Se aplican herramientas de análisis jurídico-doctrinal para examinar el principio de juridicidad y el debido proceso, lo que permitirá a los profesionales del derecho y a las autoridades sanitarias comprender mejor los límites de la competencia administrativa temporal.

Por lo expuesto, el presente proyecto de investigación tiene por finalidad evidenciar y concientizar sobre las implicaciones jurídicas de las resoluciones administrativas extemporáneas en materia de salud. Se busca determinar si una resolución gravosa emitida fuera del tiempo establecido produce la nulidad del acto por falta de competencia, contribuyendo así a fortalecer la seguridad jurídica y el Estado de Derecho. Este estudio pretende llenar un vacío en la legislación ecuatoriana, proporcionando un análisis crítico que podría servir de base para futuras reformas legislativas y para una aplicación más justa y coherente de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito de la salud.

## **1.5 Variables de Investigación e Idea a defender**

### **Identificación de Variables**

Variable dependiente: La caducidad de la competencia de la potestad sancionadora.

Variable Independiente: El término para emitir la resolución.

### **Idea a Defender**

Las resoluciones administrativas sancionadoras en materia de salud de provincia de Santa Elena emitidas fuera del término establecido en los art. 230 y 231 de la Ley Orgánica de la Salud de Ecuador materializan la caducidad de la competencia de la potestad sancionadora,



y producen nulidad del acto al vulnerar el principio de juridicidad, el debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica.

## CAPÍTULO II

### MARCO REFERENCIAL

#### 2.1 Marco teórico

##### 2.1.1 Legitimación del ius puniendi del Estado

El origen del Estado como institución social parte de aquella necesidad que tenían los hombres de tener un orden. En el siglo XVII, durante la denominada época de la ilustración surge a la luz la teoría del contrato social, en donde pensadores como Hobbs, Locke y el propio Rousseau enfatizaban el postulado de que el hombre nace libre, pero esta libertad estaba empañada por el caos, desorden y un continuo estado bélico de guerra.

Resulta claro que la vida en sociedad no era posible de esta manera, es en este sentido, que la teoría del contrato social se vuelve imperativa, en donde los hombres entregan parte de estas libertades personales a un ente jurídico ficticio denominado Estado, este pacto vinculante cedía parte o porciones de estas libertades a cambio de un orden social que permita constituir una sociedad en donde los ahora ciudadanos, tengan la certeza de la convivencia pacífica y segura, dejando a un lado el constante estado de incertidumbre e inseguridad que rige al ser humano en su estado social natural.

Según el tratadista italiano Cesare Beccaria (2015) “El conjunto de todas estas porciones de libertad, sacrificada al bien de cada uno, forma la soberanía de una nación, y el soberano es su administrador y legítimo depositario” (pp. 20). En este sentido, el Estado se convierte en el depositario oficial de este poder entregado por los hombres, de esta forma, este ente ficticio está dotado de, tal y como lo establece la doctrina weberiana del monopolio legítimo de la fuerza, para proteger este poder instaurado en él, para que el único y verdadero depositario de este poder sea quien lo ejerza.

Esto significaría que el poder se concentra en el Estado, y es este poder el que constituye el imperio al que los hombres se someten, al renunciar a las libertades otorgadas por el derecho natural y que otorgan a un único ente para que solo el ejerza dicho poder.

Como menciona Kaiser (2010)

Sólo el Estado tiene soberanía. Sólo el Estado -a través de sus órganos- puede ejercer los derechos legales y la autoridad de los poderes del Estado. Ninguna persona, ni física ni moral, puede asumir tales derechos soberanos, a menos que sean órganos del Estado y actúen con la capacidad de uno de esos órganos. (pp. 85)

Esto resulta fundamental para la convivencia pacífica, dado que, el Estado es el único autorizado para el ejercicio correcto de estos poderes; no obstante, como se ha establecido, al ser el depositario y aquel que está llamado a usarlo, no puede permitir que un externo a él lo utilice para volver a controvertir a la sociedad al estado caótico natural del cual se alejó al configurar este pacto colectivo denominado contrato social.

Para la protección de estos atributos, el Estado materializa el poder de punir como una forma de controlar a las personas que pretenden usurpar este poder para sí mismo, es aquí, precisamente donde se produce la génesis del Ius puniendi del Estado. El Ius Puniendi corresponde a la “Potestad del Estado para castigar mediante dos sistemas represivos existentes en el derecho: el derecho penal, que es aplicado por los jueces y tribunales, y el derecho administrativo sancionador, que es aplicado por la administración” (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, 2024), Es decir, es aquel poder que busca supeditar las actuaciones de los miembros de un núcleo social cuando estas actuaciones pretenden romper el estatus quo de la convivencia armónica, y la protección de los bienes jurídicos que el Estado está llamado a proteger en virtud del pacto social que le ha dado origen.

Ahora bien, se ha establecido que el contrato social dota a este ente jurídico ficticio de la porción de las libertades a las que el hombre renuncia por un beneficio en común, y que este poder debe ser protegido con el Ius Puniendi, no obstante, este conjunto de libertades dadas al Estado conforman el poder constituyente que como lo establece Sánchez Viamonte (1959) es “la soberanía originaria, extraordinaria, suprema y directa en cuyo ejercicio la sociedad política se identifica con el Estado, para darle nacimiento y personalidad, y para crearle sus órganos de expresión necesaria y continua” (pp. 92). Afirmando que este poder es entregado y nace de los miembros de la nueva unidad social emanada de este pacto en donde materializa al Estado a través de una norma estructural de carácter jurídico-política denominada Constitución que va regir la organización de esta sociedad.

Estas libertades conferidas, no dota al Estado de utilizar el poder de punir de forma desmesurada; con la entrada del constitucionalismo en las sociedades a partir de la

Revolución Francesa y otras gestas que permitieron avances en derechos humanos, Gordillo (2013) establece que

Ya no se dirá que el Estado o el soberano puede hacer lo que le plazca, que ninguna ley lo obliga, que nunca comete daños, sino, por el contrario, que existen una serie de derechos inalienables que se deben respetar, que no puede desconocer por qué son superiores y preexistentes a él. (pp. 41)

En este sentido a través de la constitución, se crea el Estado, se le dota de los poderes punitivos para garantizar el orden público, y a su vez se le limitan las actuaciones desmesuradas que de esta facultad para punir puedan desprenderse.

En Ecuador, la Constitución de 2008 legitima el poder punitivo del Estado para sancionar, cuando establece en su artículo once numeral nueve que “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la constitución” (CRE, 2008). Es en virtud de este mandato constitucional que el Estado está autorizado a reprimir o disuadir las conductas que pongan en riesgo los bienes jurídicos y los derechos ahí contenidos, sin embargo, la propia Constitución establece las regulaciones y controles para el ejercicio del poder punitivo del Estado, incorporando en su texto toda una serie de derechos y garantías que establecen los límites desde la dimensión formal y material del ius puniendi, tanto para su aplicación en los órganos jurisdiccionales como en las sedes administrativas; ejemplo de esto tenemos el debido proceso y sus garantías contenidas en el art. 76 de la carta magna al momento de sancionar, y que constituye una suerte de límite al ejercicio del ius puniendi.

En este orden de ideas, la legitimación del ius puniendi que posee el Estado procede de la propia constitución y por ende del poder constituyente emanado del pueblo soberano que conforma esta unidad social, buscando reprimir conductas que contraríen el orden público, pero contrario sensu, es también el propio poder constituyente quien limita al Estado de su uso desmesurado, que podría generar la ruptura del contrato social y regresar al hombre a su estado natural, libre y caótico.

### **2.1.2 El derecho administrativo sancionador**

El derecho administrativo sancionador para ser entendido como institución jurídica de carácter punitivo y coercitivo debe analizarse desde su origen, y este se desprende de la administración pública, sus atributos, derechos y principios conferidos a ella por la

constitución. Este conjunto de principios y normas que van a regir a la administración pública configuran el denominado derecho administrativo.

Según Bielsa (1964) se define al derecho administrativo como “el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente control jurisdiccional de la administración pública” (pp. 37). Es en este sentido, que, la máxima del Derecho Administrativo consiste en regular las actuaciones de los órganos administrativos del Estado y los administrados, que está compuesto por toda una estructura normativa que establece derechos, obligaciones y procedimiento para ejercer la competencia de la cuota de poder en virtud de la especialidad o función pública que se le ha asignado.

Ahora bien, un cuerpo normativo de carácter administrativo tiene una estructura que por su propia naturaleza jurídica se separa en bloques para reglar su aplicabilidad, y la configuración de estos bloques va a depender de hacia quién vaya dirigida la norma y qué efectos jurídicos vaya a producir, o en su defecto, qué actuaciones intenta regular. La doctrina jurídico-administrativa ha determinado que existen tres bloques de aplicación y van a estar definidos por el sujeto al que intentan regular, tal y como se puede evidenciar a continuación:

**TABLA #1**  
**BLOQUE DE APLICACIÓN DE LA NORMA SEGÚN EL SUJETO**

BLOQUE	APLICACIÓN SEGÚN EL SUJETO	¿QUÉ INTENTA REGULAR?
1	La administración	Normas que controlan las actuaciones administrativas puramente realizadas por la administración y que no responden a nada más que controlar su organización, funciones o capacidades.
2	La administración & el particular	Normas que controlan las actuaciones en donde interviene el Estado como administración, pero que están sujetas a los intereses o intervención de los administrados como parte de la relación y que sin este sujeto no se puede cumplir.
3	El particular	Normas únicamente aplicables a los particulares .

**Fuente:** R. Parada (2012) Conceptos y Fuentes del Derecho Administrativo

**Elaborado por:** Autores

De este último bloque, el jurista Ramón Parada (2012) define que las normas aplicables únicamente al administrado:

son aquellas normas de intervención en las relaciones particulares que la administración no ha de cumplir, pero a la cual se responsabiliza de que las cumplan los particulares destinatarios, atribuyéndole una potestad sancionadora o arbitral para conseguir su

efectividad, es decir, asignándole, en cierto modo, el papel de juez penal o civil. A este grupo pertenecen, entre otras, las normas de regulación de precios o de la libre competencia, y cuyos destinatarios inmediatos son los particulares como compradores o vendedores, y que en tal sentido son normas del Derecho privado, pero que afectan también a la Administración, no como sujeto, sino como vigilante y poder sancionador en caso de incumplimiento. (pp. 12)

Este autor, manifiesta que es precisamente del destino de aplicación de las normas positivas contenidas respecto del sujeto, en este caso el administrado, en donde se produce la particularidad que le confiere al derecho administrativo la cualidad de ser sancionador, al momento de tener que regular las actuaciones de los particulares, de la cual el Estado a través de su órgano administrativo es garante de su cumplimiento.

No obstante, según Nettel & otros (2018) aseguran que “La administración sanciona en los dos órdenes con los cuales la administración sostiene una relación de supra-subordinación: los Administrados/particulares y los empleados/servidores públicos” (pp. 7). Esto complementa la información establecida por Ramón Parada, incluyendo un nuevo rango de sujetos para la aplicación de la cualidad sancionadora del derecho administrativo, al incluir a los servidores en el rango de sujetos contra quienes se puede ejercer la potestad sancionadora como mecanismo de carácter coercitivo, esto debido a que el órgano administrativo no solo vela por el cumplimiento del administrado sobre la norma; sino también que es fiel protector de las actuaciones de cada persona que representa a la administración.

Como consecuencia, el derecho administrativo sancionador se convierte en una institución jurídica que dota al órgano administrativo de la potestad sancionadora, transformando al derecho administrativo general en derecho administrativo sancionador para que dentro de sus actuaciones sancione al administrado y al servidor cuando no ha cumplido con los preceptos y obligaciones establecidas en la norma.

Es decir, supone el uso del *ius puniendi*, que, legitimado por el Estado, busca hacer cumplir las reglas de orden y control social establecidas en las leyes positivas cuyo fin es poder tener la consecución de los fines sociales y jurídicos que la Constitución y las leyes le ha conferido al órgano, y cuyo incumplimiento constituye un acto ilícito. El ilícito que busca castigar el *ius puniendi* respecto del derecho administrativo corresponde al que la doctrina ha denominado como ilícito administrativo.

No cabe duda que la potestad para sancionar de la administración proviene del *ius puniendi*, pero es importante delimitar que no por ello debe sujetarse a los principios y preceptos propios del derecho penal, al cual se liga principalmente el poder de punir, haciendo distinción a que la clasificación de los actos ilícitos tiene marcada profundamente una distinción pues se configura la existencia del ilícito penal, que es aquella que por su naturaleza constituye un delito que el derecho penal debe reprimir y sancionar a través de la norma penal y las doctrinas *ius filosóficas* que regulan el modelo penal; y el acto ilícito administrativo que constituyen infracciones administrativas, que debería tener su fundamento jurídico en derecho público estatal.

Así, los preceptos y principios que sujetan las actividades de estas dos ramas del *ius puniendi* deberían tener fundamentación jurídica diferente de la que deberían nutrirse, sin embargo, no siempre el derecho administrativo adopta esta postura, misma que según Nieto (2002) es diametralmente diferente a su naturaleza legítima

Porque una vez integrada la potestad sancionadora de la Administración en el *ius puniendi* del Estado, lo lógico sería que aquella se nutriera de la sustancia de la potestad matriz, y, sin embargo, no sucede así, sino que la potestad administrativa a quienes realmente se quiere subordinar es a la actividad de los Tribunales penales y de donde se quiere nutrir al Derecho Administrativo Sancionador es del Derecho Penal. (pp. 22)

Afirmando que, en lugar de buscar la legitimidad en el derecho público estatal, la administración tiende a imitar las prácticas y los instrumentos del derecho penal, y la contraposición de la realidad surge según el tratadista pues, el derecho administrativo sancionador no puede someterse a los preceptos penales, ni los preceptos del derecho penal regir a la actuación administrativa, pues, aunque provienen del mismo poder de punir “la potestad pública administrativa [...] configura un haz de competencias administrativas distribuidas para su efectivo ejercicio, mediante la concreción de determinadas funciones o actividades administrativas” (Zavala, 2011, pp. 253). Determinando que el ámbito de aplicación de la cuota de poder para punir tiene una dimensión de aplicación diferente, con connotaciones jurídicas diferentes y responde a situaciones de grados diferentes.

En Ecuador, el derecho administrativo sancionador está contenido principalmente en el COA, y en los regímenes especiales de la administración como por ejemplo la Ley Orgánica de Salud de 2006, que, regulan cómo se menciona en este trabajo el cumplimiento de las disposiciones contenidas en él y que son de obligatorio cumplimiento para el administrado,

y la aplicación del poder de punir ante las infracciones, que como se define en el Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas (2006) consiste en aquella “Falta que se comete al no cumplir lo ordenado, transgresión de la ley” (pp. 116). Pues la ley es imperativa, y el Estado está llamado a hacerla cumplir y/o sancionar cuando no se cumple.

Por esta razón su actuación debe fundamentarse en los principios del Derecho público que rige la actuación administrativa, y, aunque debe sujetarse a los principios generales del derecho al igual que el derecho penal en sentido macro, la actuación sancionadora de la administración debe poner especial énfasis en los principios fundamentales específicos que rigen a la administración pública, reconocidos por la doctrina y de la cual ha emanado el cuerpo normativo que lo regula.

### **2.1.3 Principios fundamentales del derecho administrativo**

Los principios dentro de las ciencias jurídicas tienen su fundamentación en las ideas surgidas de la ilustración, a partir de la abolición de la monarquía absolutista francesa y con la que se da paso a la república, esta revolución produjo un gran cambio en la estructura social y fungió como agente de cambio del orden público. Aquí, el poder total del soberano paso de la monarquía al pueblo.

Esta transición de poder, de un depositario único señorial a otro depositario único, pero esta vez estatal denominada Estado, permitió que, para evitar el uso excesivo de este poder como lo hacía el depositario predecesor, surgiera la idea de la separación de los poderes de este depositario, que controlara los distintos órganos del Estado. En este sentido el pensador y jurista Charles Louis de Secondat estableció una triada de funciones que constituirían en conjunto el poder absoluto del pueblo soberano clasificándolos en función ejecutiva, legislativa y judicial.

Esto permitió limitar el uso del poder para que no fuese usado de manera arbitral como lo hacía su depositario predecesor. Este límite provenía de la ley, que guardaba de base para su positivización a los principios provenientes de aquel origen metafísico del hombre que fundamentaron el derecho natural. Permitiendo principalmente limitar las actuaciones del Estado en caso de tender a ejercerla con carácter absolutista, arbitral o perjudicial.

Los principios al provenir del derecho natural deben sujetarse a buscar el bien del ser humano, evitando que el derecho y la ley perjudiquen a la persona, pues según Haro & otros (2021) “los principios jurídicos, en general, cumplen un rol esencial en el ejercicio de las



diferentes disciplinas jurídicas, debido a que establecieron las bases deontológicas sobre la que se erigen las normas” (pp. 63). Permitiendo afirmar, que los principios constituyen una suerte de protección jurídica que va a sustentar y sujetar a la norma de actuaciones perjudiciales por parte del Estado, permitiendo que no exista un sistema legal inicuo para con el hombre, o permita que se vulnere derechos por falta de normativa o contraposición de otra norma.

En Ecuador, el derecho administrativo y la responsabilidad administrativa cobran fuerza y connotación jurídica relevante en la Constitución del Ecuador (2008) que establece la existencia de tres tipos de responsabilidades, la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa. Previo a esto, el derecho administrativo como rama jurídica estuvo poco estructurado, y contenía a grandes rasgos vacíos, o carecían de preceptos legales para la aplicación en ciertos casos, por el poco desarrollo normativo, en donde los principios del derecho administrativo funcionaban como soporte de la ley, llenando estos vacíos; tal y como lo afirma Barrionuevo (2021) quien establece que los principios son especialmente cruciales para el derecho administrativo en el ordenamiento jurídico nacional, pues durante años el ejercicio de esta rama del derecho utilizó los principios para crear o suplir la falta de normas y dar orientación a la aplicación de la escasa normativa existente. Permitiendo con base a esto afirmar, que los principios son fundamentales para la actuación del derecho administrativo, especialmente cuando de la correcta aplicación para el ejercicio de derechos y obligaciones se refiere.

El derecho administrativo sancionador, como se ha mencionado *ut supra*, al ser una rama del *ius puniendi* divergente del derecho penal, no debe sujetarse a los principios que rigen al sistema penal, contrario sensu, debe tomar la base del derecho público estatal para nutrirse y transformar los principios generales en principios específicos propios de la administración. Así, con el dinamismo doctrinal de las teorías de la administración pública nacen estos nuevos principios específicos que funcionan como nuevos paradigmas que regirán al derecho administrativo, y en especial al derecho administrativo sancionador para la actuación, y, que pueden estar positivizados en la ley o, entenderse vinculantes y obligatorios, aun cuando el texto normativo no los recoja.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Salud de 2006 no recoge, ni establece principios positivizados en su norma, no obstante, como se ha detallado en el presente trabajo, desde el aspecto doctrinario de la rama del derecho, estos se entienden imperativo, y pueden ser

invocados en cualquier momento, pues, buscan dar operatividad al derecho cuando este por sí mismo carece de preceptos jurídicos para su resolución o cuando vulneran derechos establecidos.

Los principios fundamentales que rigen al derecho administrativo sancionador por su naturaleza jurídica son el principio de juridicidad, el principio de eficiencia, el principio de interdicción contra la arbitrariedad, el principio de proporcionalidad y el principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

### **2.1.3.1 Principio de juridicidad**

El principio de juridicidad establece que el Estado o el órgano de la administración debe sujetarse únicamente a lo que la ley establece, no cabe percepción ni interpretación más allá de lo contenido en la norma. En este sentido el art. 226 de nuestra norma normarum establece que “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley” (CRE, 2008). Este artículo establece las facultades y limitaciones para el ejercicio de las potestades de la administración, en lo concerniente, limita el campo de actuación del Estado a lo establecido en la Constitución y las leyes de la república.

De esta forma, para Chamorro, citado por Andrade (2022) el principio de juridicidad se establece:

como un limitante a las actuaciones de la Administración pública, es decir, la supeditación que esta debe mantener al derecho positivizado. Por ende, tiene por finalidad que el poder público adecue su conducta a las convenciones, consitución, leyes y demás normativa vigente. (pp. 46)

Lo que supone que el principio de juridicidad encuentra su razón de ser en la jerarquización de la estructura normativa, pues, su actuación per se, se remite a las disposiciones de normas superiores a su ámbito y materia de aplicación, emergiendo de la supremacía de la constitución contenida en el artículo 425 de la carta magna.

Este precepto dentro del marco normativo del derecho administrativo se encuentra positivizado en el COA, específicamente en el artículo 14, permitiendo a este principio, dotar de certeza y legitimidad a los actos administrativos, dado que, si la actuación del órgano se rige al marco supra-normativo que lo legitima, materializa la legalidad de la acción.

Cuando la actuación corresponde a la potestad de sancionar, se entiende que los presupuestos de las conductas sancionadas deben estar correctamente delimitadas y establecidas en la ley, de tal forma que permitan al administrado, tener la previsibilidad de la consecuencia jurídica por la infracción que va a cometer, este principio deriva y tiene su símil en este punto, y para efectos del derecho administrativo sancionador, en el principio fundamental de legalidad, que establece que no puede haber pena sin ley previa.

De ahí que, que el principio fundamental de legalidad sea la piedra angular del principio administrativo de juridicidad, pues, el principio constituye el respeto a la ley formal, lo que se denomina legalidad estricta, no obstante el principio de juridicidad no responde únicamente al cumplimiento de la ley formal, sino que, este principio elemental del derecho administrativo, y en especial énfasis del derecho administrativo sancionador, tiene que precautelar el resto de elementos que giran en torno a la ley formal, su aplicación y las garantías para el ejercicio efectivo de los derechos.

Ahora bien, en este orden de ideas no solo debe establecer claramente las infracciones administrativas, sino que, este principio es *Conditio Sine Qua Nom* para excitar al órgano administrativo y su cualidad de ente sancionador, pues, las actuaciones de procedimiento deben ser claras, y deben contener los límites formales dadas por la propia ley para el ejercicio de esta.

En este sentido la Ley Orgánica de Salud de 2006, debe contener específicamente las infracciones sanitarias contrarias a la norma; toda vez que, determine el procedimiento a seguir permitiendo tener una panorámica clara del proceso, evitando que las reglas del juego se cambien discrecionalmente al momento de usar el derecho administrativo sancionador.

### **2.1.3.2 Principio de eficiencia**

El principio de eficiencia de la administración pública es en esencia un principio procesal, pues va a regir las actuaciones del procedimiento administrativo, lo que busca este principio es una administración eficiente del derecho administrativo. Respecto del principio de eficiencia en el derecho positivo ecuatoriano es menester hacer énfasis en lo que el legislador ha plasmado dentro del COA específicamente en su articulado 4, que, respecto de este principio determina que “las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones de los procesos o retardos injustificado y la exigencia de requisitos puramente formales” (Asamblea Nacional,

2017). En este sentido, el legislador recoge y plasma este principio, primero incorporándolo en el texto para su uso como regla normativa sistemática, y segundo, que sirva de control para ejercer la aplicación del procedimiento administrativo.

La Constitución señala que, la administración pública constituye un servicio a la colectividad, y este servicio está regido por este principio, esto, a toda luz configura una imposición a los órganos administrativos de cómo actuar para que todo el procedimiento administrativo de cualquier índole tenga que ser rápido y eficaz, que permita llegar a la consecución de los fines encargados a ella por la norma suprema y las leyes. Así, para Wunder & otros (2018):

La actividad administrativa, para ser eficiente, debe atender a la exacta finalidad prevista por la norma jurídica que establece al órgano o agente público, el deber de practicar determinada conducta. Los fines y medios de la actuación administrativa son aquellos fijados por el ordenamiento. (pp. 140)

Esto permite establecer que, respecto de la dimensión normativa sancionadora encargada al Estado como una facultad, para que sea eficiente, su finalidad debe ser tendiente a hacer cumplir la reglas a los particulares y servidores que están sometidos a la norma jurídica.

En este sentido, el principio de eficiencia al estar ligado al procedimiento administrativo, y con especial énfasis en materia sancionadora, como se ha establecido previamente, tiene que procurar que el procedimiento sea, ágil, celer, apegado a la norma y que permita llegar a que se cumpla con la finalidad de ser coercitivo y sancionador en la medida que el incumplimiento de la norma afecte derechos.

### **2.1.3.3 Principio de interdicción contra la arbitrariedad**

La interdicción contra la arbitrariedad en el derecho surge como una contraposición del poder desmesurado de la autoridad monárquica que era representada por la locución latina *Quod principi placuit, legis habet vigorem*, cuya traducción es, lo que agradó al príncipe tiene fuerza de la ley. Este aforismo constituye una máxima del poder absolutista de la monarquía, pues demuestra el uso del poder de manera arbitraria. Es decir “que actúa siguiendo su voluntad o capricho, sin ajustarse a las leyes o a la razón” (Real Academia Española, 2024). Pues la decisión que tomará el soberano ya sea para bien o para mal, dependía de lo que emanara de su voluntad, y esta voluntad era de estricto cumplimiento, sin importar si esta decisión no hubiese sido la misma que tomó en un caso análogo previo.

Desde este enfoque, con la llegada de las teorías de la Ilustración, como el contrato social de Rousseau, la teoría separación de poderes del Conde de Montesquieu, la positivización de la norma y la introducción del Estado como nuevo ente supremo de autoridad, de acuerdo con Villacreses (2015) “se empieza a limitar el poder de las autoridades públicas y ya no bastaba con su sola voluntad para tomar una decisión, ya que se empieza a instaurar el peso de la ley sobre sus decisiones” (pp. 11). Lo que permite tener una previsibilidad de las actuaciones de la autoridad respecto de su actuar legal en la toma de decisiones, es decir, se pasó de la voluntad a la ley como criterio decisorio de aquel que ostente la legitimidad para emitir un acto o decisión.

Como resultado de este cambio, el principio de interdicción contra la arbitrariedad funciona como un freno a la interpretación de las leyes o su contenido por las autoridades a su conveniencia cuando van a determinar la aplicación de procedimientos, o decisiones que la norma configura. Se entiende, que la norma jurídica es por sí misma objetiva, pues lleva impregnada consigo la finalidad para la cual fue creada, y que dicha finalidad tiene que estar enmarcada en la legalidad. Como lo establece Moreta (2023) “entendiendo que no es la ley la arbitraria, sino la hermenéutica de ésta” (pp. 21) se afirma que, doctrinalmente el principio de interdicción contra la arbitrariedad no busca proteger al ciudadano de la norma, sino más bien, busca proteger al administrador de la potestad discrecional del órgano administrativo, cuando emite una decisión o un acto que carece de legitimidad.

Es así que, este principio sea vital para la naturaleza jurídica del derecho administrativo sancionador, pues, evita que las sanciones emitidas por la autoridad sean arbitrarias, pues deben contener los presupuestos para su validez, en este sentido todo acto que busque sancionar tiene que fundamentalmente estar ligado al principio de juridicidad y a la igualdad. Además, establece un límite formal a la potestad de sancionar que posee el Estado cuando emana de un acto discrecional, pues este tal y como lo prevé la normativa y doctrina administrativa, tendrán limitantes como la razonabilidad de la decisión y la motivación de esta, lo que al cumplirse consecuentemente permiten que las decisiones, y en la específico las sanciones emitidas por la administración sean legítimas y no arbitrarias.

#### **2.3.4 Principio de proporcionalidad**

La proporcionalidad como principio dentro de la administración responde a la adecuación del cuerpo normativo para lograr el equilibrio en el sistema jurídico, López (1998) señala que:

El principio de proporcionalidad representa una exigencia constitucional para la actividad de todos los poderes públicos, que afecte a la esfera de libertad de las personas, particularmente a la esfera de los derechos y libertades fundamentales; entre dichos poderes públicos se encuentran naturalmente, las Administraciones Públicas. (pp. 154)

Lo que permite establecer que, la proporcionalidad como principio busca adecuar el fin previsto en el ordenamiento jurídico a las decisiones que tomen los órganos de la administración pública y que, eventualmente respondan de manera equilibrada a los intereses tanto de la administración, así como al interés del administrado.

Dentro del derecho administrativo sancionador el principio de proporcionalidad, bajo las características previamente establecidas, Bernal (2013) especifica que este principio busca prohibir “que una afectación intensa de la libertad de otro derecho fundamental sea correlativa tan solo a una protección mínima o leve de otro derecho o bien jurídico” (pp. 136). Confirmando la existencia de una igualdad o equilibrio entre el derecho que se intenta proteger a través de la sanción, y otros derechos fundamentales del administrado a quien se le ha aplicado el acto gravoso; Es decir, una correlación entre sanción y el acto cometido, en otras palabras, busca que no haya sanción desmedida, y que la magnitud de la sanción corresponda a la magnitud del agravio.

Es en virtud de este principio, que dentro de la norma positiva se crean categorías de infracciones de acuerdo al grado de afectación causado, en este sentido, las normas ecuatorianas de Derecho Administrativo, como por ejemplo la Ley Orgánica de salud, establecen un catálogo de infracciones que por su incidencia pueden ser conductas de carácter gravoso leves, graves y muy graves, esto, de acuerdo a la esfera en donde estén categorizadas estas faltas, tendrán una sanción de mayor o menor consecuencia jurídica en virtud al principio de proporcionalidad.

#### **2.1.3.5 Principio de confianza legítima y seguridad jurídica**

El principio de confianza legítima y seguridad jurídica como principio general integra dos aspectos fundamentales para su aplicación; dentro de la garantía de la actuación por la confianza legítima

se entiende que un órgano administrativo no puede -sin cumplir los requisitos legales pertinentes- emitir una resolución opuesta y contradictoria respecto de otra anterior que reconociera derechos subjetivos. De esta manera, la irrevocabilidad de los actos administrativos que reconocen o declaran derechos es la proyección administrativa de la doctrina general que nadie puede ir válidamente en contra sus propios actos: venire contra factum proprium non valet. (Bermúdez Soto, 2005, pp. 86)

se puede entender entonces, que la confianza legítima de acuerdo con el autor responde a la expectativa que ha generado la administración en casos análogos pasados, es decir, funciona como una suerte de garantía de la acción de obrar pasada del órgano. Asimismo, Millar (2012) señala que la confianza legítima como principio funciona “como un instrumento de protección frente a la actuación de los poderes estatales, procurando la estabilidad de las situaciones jurídicas basadas en las actuaciones administrativas que han generado en los particulares una confianza digna de protección” (pp. 417). lo que confirma la cualidad garantista del principio, sobre todo en relación con las expectativas ya creadas por la propia administración, evitando una discrecionalidad arbitraria al momento de ejercer las funciones encomendadas al órgano.

Esta confianza legítima constituye a grosso modo una regla que va a regir a la administración pues está estrechamente vinculada con la doctrina de los actos propios, sin embargo, la doctrina administrativa ha determinado que existe una salvedad a esta regla general y es que “la aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán a futuro” (COA, 2017, Art. 22). Esto genera una contraposición de lo establecido por los autores, refuta el fundamento garantista proteccionista, pues bajo este precepto normativo, el órgano si puede alejarse de las actuaciones y la forma de obrar que realizaba en el pasado. No obstante, para evitar esa delgada línea entre cambiar su forma de obrar y volverse en una arbitrariedad, el desarrollo doctrinario ha establecido una limitante fundamental para cambiar su forma de obrar, y en este sentido, aparece la motivación como límite para la no aplicación de la confianza legítima y la expectativa creada.

Cuando la administración decide alejarse o cambiar la forma en la que había venido decidiendo, esta tiene que emitir la nueva resolución pero con una motivación que permita entender al administrado y al gran auditor social el porqué de esta decisión; en este punto, este aspecto se torna crucial, entendiendo que la motivación es un ejercicio en el que la autoridad concatena los hechos fácticos y la norma, para de ahí hacer una construcción lógica que deberá exponer para que pueda entenderse que la decisión emitida, y que es contraria a su obrar pasado no vulnera derechos y es en estricto apego a las normas.

Ahora bien, la otra característica de este principio refiere a la seguridad jurídica, esta característica, junto a la confianza legítima forman un principio elemental del derecho administrativo, se entiende que una está ligada a la otra, porque “la Protección de la

confianza legítima, es un efecto reflejo de la seguridad jurídica, en el ámbito de las relaciones jurídicas administración-ciudadano, y no un principio de naturaleza autónoma” (García Luengo, 2002), el autor afirma la correlación de estos dos principios como interdependiente el uno del otro, pues la seguridad jurídica, a través de la norma escrita, brinda la garantía de la juridicidad de la actuación, lo que consecuentemente da la confianza legítima al administrado de que la decisión que se emitirá corresponde a la actuación en virtud de la norma y consecuente con los actos propios de la administración.

Por consiguiente, si se traslada esa base ius-filosófica al aspecto sancionador, se entiende, que van a obrar, estrictamente en la forma en que la administración deba actuar ante un procedimiento sancionador, de esta forma Jaramillo (2012) menciona que:

la seguridad jurídica no sólo se vincula con la existencia de las normas escritas sino en la obligatoriedad de la administración pública competente de una correcta interrelación y aplicación que se ve plasmada en cada uno de los actos que forman parte del procedimiento administrativo; vale la pena hacer notar que, el hecho que se haya establecido en la normativa un procedimiento administrativo significa seguridad jurídica, por cuanto la decisión de la autoridad se va a encontrar respaldada por una serie de actos y no será emitida de manera improvisada. (pp.15)

afirmando que la seguridad jurídica, legitima el obrar de la administración y es la base que permitirá actuar conforme a ella, generando la confianza legítima al momento de sancionar, entendiendo que, parte de la base normativa estructurada y que goza de total legalidad y legitimidad, permite que la sanción emitida por la autoridad sea conforme a lo legal y a lo razonable respecto de las decisiones que la administración ha venido manteniendo.

#### **2.1.4 La potestad discrecional de la administración**

La potestad discrecional de la administración se entiende como aquella facultad que tiene la administración para tomar decisiones cuando existen varias opciones dentro de la forma de obrar del órgano que son válidas ante la ley, y para cuya resolución no se ha establecido una norma taxativa. En este sentido Bielsa (1966) establece que “el poder discrecional es el conjunto de facultades que la autoridad ejerce sin que ninguna regla positiva de derecho le trace el camino que debe seguir en cada caso” (pp. 152). Bajo este argumento, se entiende que la fundamentación de la potestad discrecional procede de la libertad de la administración para actuar de cierta manera, cuando para el presupuesto factico conflictivo no existe una regla definida.



En tal sentido, se puede definir a la potestad discrecional según García de Enterría (2016) como la libertad que posee la administración de elegir entre dos o más alternativas justas y legales, o cuando existen indeterminaciones jurídicas, porque la decisión que se adopte estará fundamentada en razonamientos extrajurídicos, como elementos de oportunidad, económicos o de cualquier otra índole que no se encuentran dentro de la ley, y que por ende deben someterse al juicio subjetivo del órgano (pp. 62). De este modo, se puede afirmar que la potestad discrecional debe tomar una decisión entre dos vías, sin embargo, es necesario que para que pueda ser una actuación discrecional y no una actuación arbitraria, los presupuestos que van a regir cualquiera de las vías a tomar sean legítimos y estén apegados al principio de juridicidad

Asimismo, Gordillo (2013) señala que:

la ley permite al administrador que sea él quien aprecie la oportunidad o conveniencia del acto a los intereses públicos; ella no predetermina cuál es la situación de hecho ante la que se dictará el acto, o cual es el acto que se dictará ante una situación de hecho. (pp. 222)

Es decir, que la potestad discrecional responde no solo a la facultad de la administración para tomar decisiones de acuerdo con su juicio de valor, sino que también, esta potestad posee un límite; y este límite sigue dos presupuestos que al cumplirse legitiman la discrecionalidad de la administración. Como primer límite se tiene a la juridicidad como se ha establecido previamente, pues todas las decisiones que se tomen no pueden violentar derechos, dado que “la Potestad discrecional se utilizará conforme a derecho” (COA, Art. 14).

El segundo presupuesto que limita a la potestad discrecional corresponde a la eficiencia de esta, pues como asegura Jácome (2015) “este poder implica la toma de decisiones más adecuadas en aras de lograr el bien común de sus ciudadanos” (pp. 16). Es decir, la decisión que se tome en torno a esta facultad debe ser aquella que permita obtener la consecución de los fines encargados a la administración, que beneficien de la forma óptima a la sociedad, pues la potestad discrecional constituye un instrumento, para que la administración cumpla y haga cumplir los objetivos.

Esta potestad se vuelve imperativa para el derecho administrativo sancionador pues como asegura Gómez (2020) “la existencia de discrecionalidad en el ejercicio de poderes sancionadores permite a la administración orientar su actividad represiva en orden a alcanzar los fines públicos que se le han encomendado, considerando las circunstancias específicas

del caso” (pp. 193). Lo manifestado por el autor, permite establecer que, la potestad discrecional, está inmersa dentro de la facultad para sancionar, y cuando una autoridad al momento de ejercer el poder de punir, este, debe apegarse a que su utilización corresponda a perseguir y sancionar el hecho contrario a la norma, en este sentido se entiende que la discrecionalidad, puede funcionar también como un símil de principio de oportunidad al momento de sancionar, pues permite al administrador determinar cuándo sancionar, y qué monto o sanción aplicar en virtud del hecho fáctico contrario a derecho.

Finalmente, la potestad discrecional hace parte del derecho administrativo sancionador, y en específico de la potestad sancionadora de la administración, pues esta última está compuesta por dos conjuntos de elementos, el primero responde a los elementos reglados en la ley; y el segundo conjunto responde a los elementos discrecionales que la norma no regla tácitamente, pero deja a criterio de la administración aplicar.

### **2.1.5 La potestad sancionadora**

La potestad sancionadora es la máxima expresión de poder del derecho administrativo sancionador, y esta ligada intimamente al poder de punir que tiene el Estado para garantizar el orden del tejido social. La potestad de sancionar es uno de los sistemas represivos que posee el ius puniendi; consiste en aquella facultad que posee la administración pública para perseguir, disuadir y sancionar conductas que sean contraría a la ley, consecuentemente la potestad sancionadora:

Supone el poder de sancionar. Y, en consecuencia, la potestad sancionadora de la administración consistiría en el poder jurídico de aquella para imponer directamente, es decir, sin necesidad de intervención, auxilio o intermediación judicial, sanciones a los ciudadanos que quebranten el ordenamiento jurídico. (Aparicio de Lázaro & Fernández-Montalvo García, 2023)

Lo que permite afirmar que esta potestad para sancionar posee su propia dimensión para la aplicación, la sanción es propia de la sede administrativa y responde a la facultad entregada al órgano como un instrumento para hacer cumplir las reglas a las que los sujetos están sometidas bajo el imperio de la ley, que contrarían al orden social, pero cuya dimensión es distinta a los preceptos del derecho penal, pues como se ha determinado estos dos sistemas represivos son divergentes el uno del otro, y cuya diferencia se marca en quien es el sujeto que sanciona, pues si en el derecho penal la actividad sancionadora es ejercida por un juzgador o tribunal; en el derecho administrativo quien utiliza el poder para punir es la autoridad del órgano que se encuentre facultado por la ley.

Contrario Sensu, según el Profesor Gómez Peveajeu (2002) esto no siempre fue así, pues:

Históricamente, la imposición de sanciones o penas a los ciudadanos por transgresiones del ordenamiento jurídico era competencia exclusiva de los tribunales. A partir del siglo XXVIII surge la potestad sancionadora a manos de la administración como parte esencial de la actividad de la policía administrativa, en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público. A partir de entonces y hasta nuestros días, el ordenamiento jurídico ha ido distinguiendo, cada vez con mayor nitidez, entre las infracciones penales calificadas como delitos o faltas, recogidas en el Código Penal y en su legislación complementaria, sancionables por los tribunales; y las infracciones administrativas, así denominadas, sancionables por la Administración. La sanción viene a ser el instrumento coactivo para hacer cumplir la medida de policía. (pp. 227)

Así, esta institución jurídica nace, como una medida de regular la esfera administrativa y separar las sanciones de la dogmática penal, lo que proporcionó un nuevo paradigma respecto de la forma de sancionar, dotando a la administración de la actividad de policía para controlar y restringir las actividades de los administrados que podrían crear afectaciones, la institución de la policía administrativa nace bajo la extrema necesidad de que la sanción que evitará que las faltas que concurren más allá de los preceptos penales no queden en el vacío, dado que la institución denominada policía administrativa de acuerdo con Arenas (2011) consistía en la actividad que realizaban los órganos administrativos “donde se limitan las actuaciones de los administrados en aras del interés general y en contraposición al interés privado. Se ejerce preventivamente y coercitivamente y busca como fin principal mantener el **orden público** y el interés general” (pp. 2).

En este sentido la policía administrativa buscaba someter las actuaciones de los administrados al imperio de la ley tratando de mantener el sosiego del hombre en la sociedad, instaurando los cánones más puros del derecho público estatal en aras de garantizar el orden de la sociedad, y en caso de una conducta que haya controvertido este estado, restablecerlo a su estado original. Lo que suponía afirmar que bajo esta teoría la administración provocó la génesis de la sanción con el único fin de mantener el Estado de Derecho.

Por el contrario, según Ossa (2009) la potestad sancionadora tal y como se la conoce ahora busca implantar una sanción, no para reparar el daño causado a la sociedad, mucho menos para regresar el orden social a su estado anterior, sino que corresponde únicamente a una sanción administrativa (pp. 60). Siendo esta una mutación un tanto desnaturalizada del fin original, que sienta sus bases en una forma de repercusión por el hecho causado, es decir un *quid pro quo* de males, en el sentido en que la administración tiene la visión de que, si

transgredes, la norma de la cual él es garante, debe aplicar una sanción que produzca una afectación a quien ha incurrido en el hecho conflictivo.

No obstante, como menciona Moreta (2023)

Hoy en día, las tesis mayoritarias sostiene que la potestad sancionadora de la administración no deviene de una configuración implícita en sus potestades de policía sino como una asignación competencial desde la constitución, siendo el legislador quien en aplicación de la discrecionalidad legislativa [...] determinará qué conductas serán de la órbita de sanción de los jueces y cuáles de la administración. (pp. 517-518)

Estableciendo que la potestad sancionadora actualmente no se legitima en la función policial de mantener o restablecer el orden social cuando un administrado ha transgredido el paradigma del Estado de Derecho, y mas bien, la potestad sancionadora hoy en día, responde a una herramienta que es atribuida por la Constitución hacia los órganos administrativos, primero en un ejercicio de delimitación legal de las actuaciones para determinar cuales conductas son delitos y cuales son infracciones administrativas; y segundo una forma de desconcentración de la responsabilidad del Estado de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos al establecer y restringir conductas que son susceptibles de sanción pero cuya determinación no lesione un bien jurídico a tal punto que traslade la sanción a la esfera penal.

Como se ha establecido ut supra, la legitimación de la facultad y capacidad para que la administración pública sancione, proviene del poder de punir que el pueblo soberano ha dado al Estado para garantizar el orden social, la génesis de esta atribución proviene de la imperatividad de proteger las libertades a las que ha renunciado el hombre y que ha entregado al Estado a cambio de vivir en una sociedad que regule las conductas y regle la convivencia armónica, en este sentido la potestad sancionadora juega un papel preponderante, pues para proteger estas libertades, donde el depositario del poder tiene que establecer mecanismos de protección que garantice la consecución de los fines para los que fue creado.

Paradójicamente, la renuncia de estas libertades por parte de los hombres, produce el disfrute de las estas mismas libertades a través de los derechos que son garantizados en la Constitución. Para ello, como ya se ha mencionado en el presente trabajo se vuelve imperativo consitucionalmente que el Estado respete y haga respetar los derechos garantizados en la norma suprema, este mandato constitucional regla en un sentido abstracto el origen, la finalidad y el mecanismo de proteccion a través de la prerrogativa de punir de su legítimo poder.

No obstante, para que pueda usar este último, la tesis previa de que el propio poder constituyente es también el límite del ejercicio del ius puniendi cobra especial relevancia, pues los límites formales a este ejercicio corresponden al principio de legalidad cuya máxima es que las limitaciones al ejercicio de estas libertades este positivizada, bajo el precepto constitucional de “que ninguna persona puede ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo que no este prohibido por la ley” (CRE, 2008). Es decir, el Estado no puede castigar al ciudadano por hacer algo que no este previsto en la norma como prohibido, pues si no constituye un hecho fáctico previsto como sancionable, los órganos estatales no pueden sancionar.

Asimismo, otro aspecto de la potestad de sancionar que esta concatenado con el limite formal es aquel que responde a los derechos fundamentales de protección, específicamente a las garantías contenidas en el debido proceso; en la esfera administrativa esto significa que, cuando la administración pública pretende implantar un acto gravoso para con el administrado, esta debe sujetarse a un procedimiento que garantice todos los mecanismos de tutela cuya aspiración es la dar un derecho justo para el administrado, en donde se tenga por eje primordial determinar la responsabilidad del administrado de la comisión de su acto o no fuera de toda duda.

En ese sentido, se convierte en un deber imperativo del Estado la aplicación directa de los derechos y garantías establecidas, pues es aspecto fundamental el irestricto respeto bajo la premisa constitucional que las actuaciones de los órganos esten sujetas a todas las garantías normativas que se establecen, esto responde a un orden de protección supraconstitucional y que responde al amparo del naturalismo jurídico de la condición de ser humano, pretendiendo garantizar la dignidad humana del administrado, y protegiendolo de actuaciones que contraríen los preceptos normativos para la aplicación del ius puniendi del Estado a través del derecho administrativo sancionar; limitando de manera formal mediante la proscripción de la norma para garantizar la previsibilidad de las actuaciones al amparo del marco normativo establecido.

Es por ello que la administración, par poder ejercer su potestad sancionadora, y eventualmente imponer la sanción debe hacerlo a través de un proceso, denominado procedimiento sancionador, que consiste en una estructura procedimental reglada que evita la posible arbitrariedad del órgano.

### **2.1.6 El procedimiento sancionador**

El paradigma de las responsabilidades ha tomado una línea totalmente divergente desde la entrada en vigencia de la Constitución del Ecuador de 2008, en la nueva estructura normativa política que rige al país aparece una nueva esfera de responsabilidad dentro del sistema jurídico, dado que la carta magna admite un nuevo tipo de responsabilidad, y dicha responsabilidad se dividirá ahora en “responsabilidad civil, penal y administrativa” (CRE, 2008). Como se ha mencionado en el presente trabajo, esto genera una separación de responsabilidad al momento de reconocer y separar las sanciones administrativas de los ilícitos penales, pues comprenden dos esferas totalmente que parten de un mismo origen fundamentado en el poder de punir del Estado. En este sentido, para el uso correcto del derecho administrativo sancionador, la potestad para sancionar que la ley le otorga al órgano administrativo debe aterrizar y materializarse a través de un proceso que, aún con toda la autoridad conferida por la ley debe contener las garantías básicas que, fundamentada en la constitución, los tratados internacionales y los propios principios generales del derecho y aquellos específicos de la materia jurídica respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De esta manera la potestad para sancionar toma una forma estructural, teniendo un sentido de previsibilidad, y esto conlleva a que tenga un sentido lógico-estructural pues para Cano (1995) la potestad sancionadora sigue una suerte de orden procedimental, pues inicia con el establecimiento de la infracción y la sanción que el incumplimiento conlleva, la imposición de esta sanción al administrado y culmina finalmente con la ejecución de la misma bajo los mecanismos otorgados por la ley (pp. 344). De esta forma, el tratadista establece que, el establecimiento de la responsabilidad en materia administrativa sigue una estructura por fases, es decir tiene un principio y un final, en este sentido, la potestad sancionadora va tomando una forma procedimental, pues, no se puede aplicar una sanción sin primero identificar que norma ha sido transgredida.

Es bajo esta perspectiva dogmática que, nace el procedimiento administrativo sancionador, pues tal y como lo establece Orellana (2022) “El procedimiento administrativo sancionador constituye una potestad otorgada por el Estado, que tiene como finalidad determinar si procede o no una sanción” (pp. 4). Esto refuerza la teoría de Cano, pues no se puede sancionar sin tener la certeza jurídica de que la sanción a imponer corresponde y se ajusta a la transgresión normativa que el administrado ha cometido.

En el Ecuador, la estructura procedimental para el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra contenida de forma generalizada en el COA, y tiene la siguiente estructura:

**TABLA #2**  
**FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Fase del procedimiento administrativo sancionador				
El acto inicial	La comparecencia	La fase probatoria	Dictamen o acusacion	Resolucion
Da inicio al proceso ya sea de oficio, por orden de un superior, por pedido fundado de otro órgano incompetente para sancionar, o por denuncia. Se notifica la presunta responsabilidad existente.	Notificado el administrado, este deberá responder a la administración respecto de los actos imputados.	La administración y el administrado deberán reproducir sus elementos de cargo y descargo a fin de convencer al ejecutor de la responsabilidad o no responsabilidad de la infracción.	El ejecutor, en virtud de las pruebas actuadas dará su dictamen de responsabilidad o no responsabilidad de la infracción administrativa.	Determinada la responsabilidad administrativa, esta se deberá realizar a través de un acto administrativo que materialice la sancion y ponga fin al procedimiento sancionador.

**Fuente:** Andrés Moreta (2023) Derecho Administrativo Ecuatoriano

**Elaborado por:** Autores

Ahora, todo este rito procesal contenido en la tabla previa es necesaria porque, según los cánones más puros del derecho, no se puede sancionar de forma arbitraria y sin las reglas de juego que determinen los alcances y facultades que la administración ejerce a nombre del Estado. aquí entran los principios que rigen a la administración y de los que se habló previamente. La juridicidad como protección para el administrado de que solo se hará lo que esta contenido en la ley, esto incluye la forma en que se debe sancionar, pues, si no hay un procedimiento en la ley para sancionar entonces no puede haber sanción.

Asimismo, el procedimiento además de tener que estar estructurado en la ley, debe contener otro de los principios que rigen al derecho administrativo sancionador y por ende al procedimiento sancionador; aquí entran las garantías del debido proceso, que en materia administrativa se denomina el debido procedimiento administrativo, que en síntesis no es más que, las reglas establecidas en el art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador aplicadas obligatoriamente también en el ejercicio de la potestad para sancionar, pues el mandato constitucional dictamina que en todo proceso en donde se determinen responsabilidades se deberán tener todas estas series de garantías que protegen al ciudadano de la arbitrariedad que pueda ejercer el Estado en su contra, dotando al administrado de previsibilidad y seguridad jurídica.

En este punto, resulta imperativo establecer que el COA ha estructurado todo un procedimiento congruente con los principios fundamentales previamente mencionado, y que respetan esa estructura lógica en el procedimiento a la que se ha hecho alusión en el presente trabajo, no obstante el objeto de investigación no recae en el procedimiento para sancionar de la administración en general, sino más bien hace, en el procedimiento para ejercer la potestad para sancionar contenida en la Ley Orgánica de Salud.

#### **2.1.6.1 El procedimiento sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud**

Se pensaría que, bajo los preceptos legales y doctrinales establecidos en el apartado que precede, el procedimiento contenido en la Ley Orgánica de Salud debería ser tendiente a ser igual que aquel contenido en el COA, no obstante, es todo lo contrario; el procedimiento sancionador del código administrativo, esta legal y lógicamente estructurado, toda vez que contiene también elementos especiales que se concatenan con el procedimiento, como los efectos de no ejercer esta potestad del órgano administrativo de la forma adecuada; estos elementos entraron en vigencia con la promulgación de la mencionada ley.

Para entender este procedimiento y su diferencia con el estándar que rige a las administraciones debemos partir de su legitimación y naturaleza jurídica, las actuaciones administrativas, incluyendo el procedimiento para sancionar materia de salud no estan sujetas a las disposiciones del COA, aunque si bien es cierto que la Ley Orgánica de Salud es una ley anterior al Código Orgánico Administrativo, su procedimiento esta vigente; aún cuando en la disposición derogatoria primera del nuevo cuerpo normativo administrativo establece que se derogue todas las disposiciones respecto del procedimiento administrativo sancionador, y subsecuentemente la ley ordena una derogatoria aún mas expresa de los articulados a derogar y que deberán sujetarse al nuevo procedimiento como entre ellas, el procedimiento contenido en la Ley de Modernización del Estado, el Código Orgánico Monetario y Financiero, Ley Orgánica de Comunicación, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Ley Orgánica de Donación y Transplante de Órganos Tejidos y Células y finalmente aquellas contenidas en el COOTAD (COA, 2018).

Esta disposición reformativa no establece la derogación expresa de las normas que rigen al procedimiento sancionador contenidas en la ley, sin embargo, se podría identificar que, al ser un procedimiento que rige a una sola materia en específico, se vuelve de carácter especial, y bajo lo establecido en el código civil (2005) “la ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa” (Art. 39). Esto da pie a la vigencia del procedimiento,



dado que el COA no determina su derogación expresa, y bajo el marco ecuatoriano, la derogación tácita no se materializaría.

Ahora si, visto la legitimación y naturaleza de su vigencia, se debe profundizar en el procedimiento como tal, y aunque la Ley Orgánica de Salud está en vigencia desde el 2006, esta y su procedimiento contenido ahí debe sujetarse a los principios del debido proceso, pues este debe guardar armonía con la constitución, que por su naturaleza garantista, se funda en la protección del ciudadano, al tiempo que limita la actuación del Estado cuando de determinar sanciones y responsabilidades se trata.

#### **2.1.6.2 El debido procedimiento administrativo en el procedimiento sancionador en el régimen de salud**

El procedimiento sancionador en materia de salud esta sujeto por el derecho al debido procedimiento administrativo, y esto conlleva a que se tengan dentro del proceso todas las observancias que la constitución establece en su apartado del debido proceso. Una de las primeras garantías del debido proceso esta contenida se funda en el principio de legalidad, esto establece que nadie, en ninguna esfera de responsabilidad puede ser sancionado por ejercer una conducta que no este tipificada como infracción en el ordenamiento juridico que le rige.

Cuando se habla de legalidad en el ámbito administrativo no se debe llegar a la conjetura de que solo la ley aplica para el desarrollo del procedimiento, pues en administración la legalidad se torna juridicidad para la actuación, pues dentro del debido procedimiento administrativo sancionador según Orbegoso (2020) “la Administración Pública se encontraría sometida no solo a la Constitución, y al Derecho en general, al entero ordenamiento jurídico, incluido los principios básicos como son la dignidad humana, el desarrollo de la personalidad y a los derechos fundamentales” (pp. 204). Estableciendo, que responde a todo el ordenamiento jurídico, con el único fin de que la administración cumpla con la tarea encomendada, siempre reguardando esta dualidad que tiene el Estado de ser Protector y castigador a la vez.

Para castigar tiene al derecho administrativo sancionador, y para proteger tiene a las garantías básicas, sobre todo y de primordial relevancia a las del debido proceso, en este contexto, se deben analizar las garantías contenidas en la Ley de Salud, la que legitima la competencia de la autoridad que va a sancionar, asi mismo establece el auto inicial con el

que se notifica al administrado del proceso que se está llevando, y consecuentemente sirve para que ejerza su derecho a la defensa, tal y como lo establece su articulado 223; el derecho al administrado a ser escuchado y a practicar pruebas para decargar la responsabilidad que se le está imputando dentro de una audiencia, por lo que está presente la contradicción; se encuentra el derecho a recibir una resolución de forma motivada dentro del término de establecido en la ley y con esta garantía termina la primera etapa del procedimiento sancionador y da paso a los recursos para garantizar el derecho a recurrir y al doble conforme en materia administrativa.

En la LOS, esta estructura procedimental está establecida desde el art. 221 al 236 y se encuentra en ese orden, cada una de las etapas del procedimiento aquí contenido asegura el ejercicio efectivo de cada una de las garantías del debido proceso, pues según Rojas (2011) esto tiene una suerte de “garantía formal para el administrado en el sentido de que deben cumplirse todos los actos y/o fases procedimentales que la ley exige para que una decisión pueda calificarse con validez a la luz del ordenamiento jurídico” (pp. 184). Lo que resulta importante, porque como se señala con anterioridad, para que sea un proceso íntegro, válido y sobre todo, efectivo y en apego a derecho, debe seguir esa estructura normativa lógica como se puede evidenciar en la LOS.

Ahora bien, todo esto se ve reflejado en lo manifestado por Moreta (2023) quien establece que “en ningún caso se le impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento” (pp. 606). Esta alegación termina de sentar las bases del imperativo que para sancionar, es deber básico de la administración llevar el proceso respectivo, y en todo caso, para poder determinar y asignarle una de las sanciones que la Ley de Salud contiene, el órgano resolutor debe cumplir con el debido proceso al tenor del mandato constitucional.

Una vez realizado el procedimiento correspondiente, con todas las nociones del debido proceso, el ejecutor, deberá emitir su resolución, en este caso, resolución sancionadora, que deberá materializarse a través de un acto administrativo, y que se notificará al administrado para que surta los efectos jurídicos ahí contenidos.

### **2.1.7 El acto administrativo**

El acto administrativo no es nada más que la manifestación de la voluntad que tiene la administración sobre determinada actuación, así el acto administrativo es para Gallego & otros (2001) “el instrumento típico a través del cual la Administración, en ejercicio de sus

competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a los ciudadanos, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes” (pp. 22). Lo que significa que, es la manifestación de las decisiones de las administraciones sobre los situaciones jurídicas sobre las que tengan competencia.

En el Ecuador, el acto administrativo esta reglado en el Código Orgánico Administrativo, y este da el concepto legal y doctrinal, pues la doctrina ecuatoriana define al acto administrativo como aquella “declaración unilateral de la voluntad, efectuada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se haya agotado con su cumplimiento y de forma directa” (COA, Art. 98). Esto permite evidenciar que en el marco normativo ecuatoriano, el acto administrativo se ajusta a las doctrinas generales siendo su principal característica la de materializar la decisión o voluntad de la administración a través un documento que surte efectos legales, es decir, se vuelve la resolución que da la administración y que pone fin al procedimiento administrativo de primer orden.

Para la existencia del acto administrativo la doctrina ha establecido una serie de connotaciones para su materialización, entre ellos los requisitos de validez del acto y necesariamente los elementos que el acto debe contener. Existe una gran variedad de tipos de actos administrativo y estos se clasificaran de acuerdo a la naturaleza de la actuación que tiene la administración y el efecto que lleva consigo, como se detalla en el siguiente cuadro:

**TABLA #3**  
**TIPOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

<b>Resolutorio</b>	<b>De trámite</b>	<b>Reglados</b>	<b>Discrecionales</b>	<b>Favorables</b>	<b>Desfavorables</b>
Ponen fin al procedimiento y son conocidos como resoluciones o decisiones. Y pueden ser sancionadores o absolutorios.	Componen la secuencia que lleva hasta el resultado. Constituyen manifestaciones de voluntad auxiliares de la manifestación principal resolutoria.	Son aquellos en donde la administración aplica la norma, en estricto sentido gramatical, aquí no existe elección de otra alternativa que la establecida en la norma.	Son aquellos donde la norma es abierta y deja la resolución a la subjetividad de la autoridad, pudiendo elegir entre 2 o más opciones, siempre y cuando esta no sea contraria a la ley y sea motivada y adecuada.	Son aquellos en el que la administración concede lo que el administrado ha pretendido sobre la administración, es decir, aquel que tiene respuesta positiva de los solicitado.	Son aquellos en donde se niega la petición, recurso o queja que se ha interpuesto ante la administración.

**Fuente:** Procuraduría General del Estado: Principios del Derecho Administrativo; Acto Administrativo.  
**Elaborado por:** Autores

En este caso en particular, para el objeto de estudio del presente proyecto de investigación, los investigadores no se centrarán en el acto resolutorio, la administración a través de este acto como se menciona ut supra, pone fin al proceso, para efectos del presente trabajo, pone fin al procedimiento administrativo sancionador, este acto puede ser un acto administrativo resolutorio de carácter obsolutorio, es decir, que determina la no existencia de responsabilidad administrativa; o en su defecto puede ser un acto administrativo de carácter sancionador, en el que se determina la existencia de la responsabilidad por una infracción por parte del administrado.

En cualquiera de los dos casos según Sanmartín (2021) estos actos:

resuelven o deciden el problema o fondo del asunto, por lo que se verán relacionados con la voluntad de la administración, y con la exteriorización de la misma. De manera general, estos actos generan efecto en los administrados y eventualmente son susceptibles de ser impugnados por los mismos (pp. 24).

En ese sentido, con este acto la administración manifiesta su voluntad de sancionar o no, en virtud de las pruebas practicadas y los elementos de convicción o descargo, dando continuidad al procedimiento administrativo hasta su último elementos lógico estructural que es la decisión o resolución, esta resolución, como cualquier otra resolución o decisión que prevenga del poder público deberá estar motivada, sea esta motivación la decisión de si la administración va determinar la responsabilidad o no; esta motivación del acto, constituye parte de los requisitos de validez que debe contener todo acto administrativo.

#### **2.1.7.1 Requisitos de validez del acto administrativo**

La norma establece cinco requisitos de validez para que se considere un acto administrativo como regular y este legitimado en pleno derecho para producir los efectos jurídicos para el cual fue creado. Cuando se habla de acto administrativo regular Marienhoff (1983) dice que

no se trata de un concepto definitivo acerca de “perfección” del acto, sino de un concepto meramente provisional, que tiende a establecer cuándo un acto administrativo, aun no siendo estrictamente “perfecto”. resulta inextinguible -irrevocable- en la esfera administrativa, por la propia administración pública, actuando esta por sí y ante sí. (pp. 485)

en este sentido, para que el acto no adolezca de ninguna situación que pueda comprometer su integridad como instrumento de la materialización de la voluntad de la administración, entendiéndose esta como regular tiene que reunir cada uno de los elementos de validez como se aprecia en el siguiente cuadro:

**TABLA #4**  
**REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO**



**Fuente:** Código Orgánico Administrativo, Art. 99.  
**Elaborado por:** Autores

Del primer elemento no se profundizará dado que, existe un apartado mas adelante que abordará del tema, pero a prima facie se puede establecer que para que el acto se válido tiene que haber sido dictado por una autoridad competente, es decir, alguien a quien la ley le haya dado esa cuota de poder para poder expedir dicha resolución o acto.

Del objeto como requisito de validez del acto administrativo como manifiesta Sánchez & otros (2019)

el acto debe contener una obligación expresa de dar, hacer o no hacer; el contenido del acto administrativo debe reunir tales características tales como certeza, licitud y posibilidad física; de igual forma dicho contenido u objeto debe ser moral y no puede perjudicar a terceros. (pp. 74)

Se entiende entonces que el objeto del acto es basicamente lo que se decide, o lo que la administración pretende resolver mediante la emisión de aquel acto, esto a su vez tiene otra serie de elementos, pues dicho objeto tiene que estar dentro de las esferas de posibilidades que la ley establece y permite.

En este sentido, el objeto, es decir el fin del acto tiene que ser primero licito, es decir, no puede ser un acto que contrarie la norma, asi mismo tiene que ser posible de ejecutar en el mundo real y sea perceptible pues por su propia naturaleza constituya un hecho que se materialice; y a su vez este tiene que ser moralmente oportuno, es decir, aunque la ley pueda permitir este tipo de acto, si este acto que se pretende ejecutar, contraviene los preceptos y cánones de la moralidad y puede ser lesivo para otros, se entiende que no reúne los requisitos necesarios para que el objeto se constituya como válido para el acto administrativo.

Del elemento de la voluntad, se podría considerar que es el elemento medular del acto administrativo, pues responde al ánimo que tiene la administración para a través del acto que esta emitiendo, es decir, se torna la decisión para poder sustanciar, aprobar, prohibir o poner fin a una situación de la que la administración por imperio de la ley esta permitida a ejecutar. En este sentido, la voluntad se manifiesta en el mundo físico como la declaración que hace la administración.

Asimismo, una vez revisado el elemento de competencia, objeto y voluntad del acto, es momento de conocer el procedimiento, en este punto, este elemento de validez se erige como el elemento predilecto que asegura el debido procedimiento administrativo, y esto responde a que la manifestación de la voluntad de la administración, por la doctrina y la norma legal es de carácter unilateral, no es menos cierto que tampoco puede ser arbitraria, es decir, la resolución no puede aparecer sin antes haber tenido todo el procedimiento para su creación que la propia ley establece, en el caso de un acto resolutivo sancionador, la sanción no puede aparecer del aire, por la mera gana del órgano, sino que, tiene que cumplir el proceso normativo que habilita el ejercicio de la potestad para sancionar, y que se ve materializada en el acto administrativo sancionador. En este punto, sin procedimiento no puede haber sanción, por cuanto si no hay procedimiento que respalde al acto, este transgrede todo los preceptos fundamentales.

Y, finalmente ya en el ultimo elemento, se plantea que, la motivación se ve muy arraigada al acto administrativo dado que, el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la administración como ya se lo ha señalado varias veces en el presente trabajo, sin embargo, esa decisión tiene que ser en estricto apego a lo que la norma le permite o no, y sobre los hechos fácticos y su concatenación con los elementos jurídicos normativos para tomar decisiones de una forma u otra, es decir, la administración es libre para decidir que decisión tomar, pero no tanto, pues la discrecionalidad que tiene esta unicamente legitimada por la garantía de la motivación, y como lo define Hernández (2018) motivar:

Es argumentar, dar razones de la decisión tomada. Motivar no es señalar unicamente las disposiciones jurídicas pertinentes o citar doctrina con relación a la causa, sino que es la construcción del pensamiento jurídico a través del cual se llega a una determinada decisión. (pp. 24)

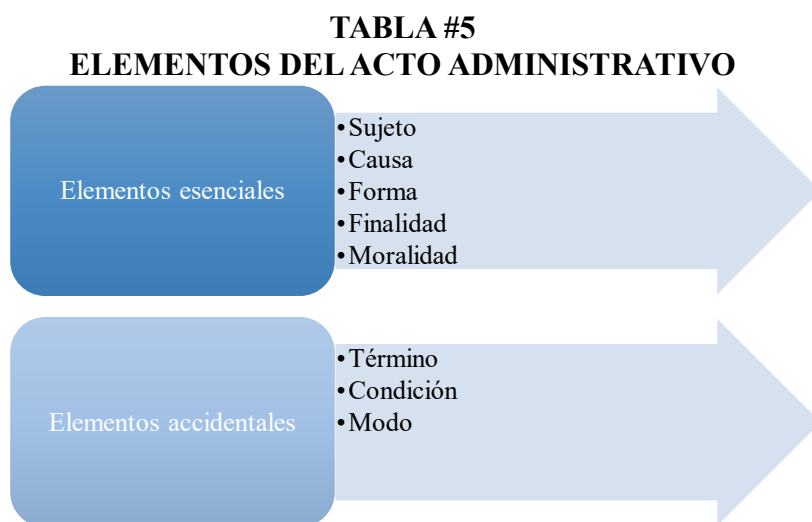
Esto a todas luces significa que el acto debe tener ese ejercicio de inteligenciamiento entre el fundamento de hecho y el fundamento de derecho, y la construcción lógica de la decisión en virtud de esos dos elementos.

Ahora bien, no se puede obviar el hecho de que un acto administrativo es un acto de poder del Estado, y como todo acto de poder del Estado debe estar motivado, en este sentido, este apartado, precisamente el de la motivación como elemento de validez del acto debe regirse a los parametros y criterios establecidos que el sistema legal ecuatoriano dictamina; en este punto aún en la sede administrativa la motivación debe contar con el criterio rector respecto de la motivación que establece la Corte Constitucional en sentencia 1158-17-EP/21 en donde el estandar mínimo sea que la motivación pueda ser concisa pero sin caer en los vicios de la misma, y segundo que esta pueda ser entendible no solo para el profesional del derecho, sino también para el administrado y para el gran auditorio social.

Se puede señalar que, para que el acto administrativo sea valido necesita de estos cinco elementos, con un solo elemento que no este dentro del acto, el mismo podría adolecer de ser nulo, porque no ha contenido todos los requisitos que la ley y la doctrina le ha dictado contener.

### 2.1.7.2 Elementos del acto administrativo

Revisado cada uno de los requisitos de validez establecido en la norma legal que rige al acto administrativo, es momento de verificar los elementos que debe contener el acto administrativo y de acuerdo con la doctrina clasica del derecho, el acto administrativo contiene elementos que responden a dos clasificaciones tal y como se evidencia en la siguiente tabla:



**Fuente:** Sánchez & otros (2019) El Acto Administrativo en el COA  
**Elaborado por:** Autores

De los mencionados entre los elementos esenciales que debe contener el acto administrativo, en contramos en primer orden a los sujetos, dentro del acto administrativo intervienen dos tipos de sujetos, el primer sujeto responde a la administración, que es el titular de la facultad para emitir el acto administrativo, pues a través de este manifiesta su voluntad, y en segundo orden el administrado, sobre quien recae el efecto jurídico de dicho acto.

Sobre ello también se fundamenta el rol de las partes pues “el acto administrativo solo puede producirse en sentido formal por un órgano público mas no por un particular” (Sánchez y otros, 2019, pp. 70). De esta forma se determina entonces que es la administración el sujeto activo inmerso en el acto administrativo, y por ende, el sujeto pasivo recae sobre la persona o administrado quien recibe e efecto jurídico del acto administrativo.

Del elemento esencial de la causa, esta puede ser una causa de carácter objetivo o subjetivo, se entiende por ser causa subjetiva aquella en la cual el órgano administrativo emite el acto por la voluntad de su autoridad, en donde poco interviene los fundamentos de hecho o de derecho que pueden sujetar la voluntad de la administración, esto resulta esencial bajo la premisa de que una causa subjetiva, transgrede la esencia misma del acto y del paradigma legal que la ley ha dado a la administración, por cuanto si la causa tiende a ser subjetiva, el acto administrativo adolecerá de vicio, contrario sensu, si la causa es objetiva constituye elemento legitimado de validez.

Del elemento denominado forma establece precisamente eso, la forma en como se materializa y se externaliza al mundo real esa manifestación de la voluntad de la administración, la doctrina establece que la forma por excelencia de acto administrativo es la forma escrita, dado que deja evidencia de dicha manifestación y permite a groso modo evidenciar el procedimiento establecido que se ha implementado para que la resolución o manifestación tome forma.

La finalidad surge como elemento esencial del acto dado que, el acto administrativo debe responder a ser utilizado conforme al paradigma legal que la administración posee en virtud de la finalidad que la ley le ha encomendado; si no se ajusta a esto, el acto puede carecer de legitimidad, así Roberto Dromi (2001) establece que se debe considerar viciado el acto que se aparta de la finalidad para el cual la ley ha conferido este poder a un órgano de la administración, cuando la autoridad administrativa desvía este poder para ser usado de una manera no prevista y que no posee legalidad normativa para su beneficio o para el beneficio



de un tercero se desnaturaliza la finalidad de la potestad dada al órgano y entonces, el acto administrativo adolece de un vicio que tiende a provocar su nulidad (pp. 263).

Y del elemento de la moralidad como elemento esencial, se debe entender que las actuaciones de la administración si bien es cierto deben regirse a la norma, no es menos cierto que debe también tener por base la moral que rige no solo a las personas, sino también la base moral a la que está supereditada el Estado dentro del contexto de la unidad social a la que regenta como ente jurídico ficticio dotado del poder, mismo que en base a esta moralidad debe ser usado con mesura, usando el poder conferido a él, pero con la sujeción de no extralimitarse y romper el estatus quo de los valores sociales.

La doctrina también reconoce 3 elementos adicionales que los encierra dentro de la subclasificación de elementos accidentales del acto, estos elementos según Dromi (1978) son también llamados “eventuales, siendo éstos los que pueden o no existir en un acto administrativo sin que su falta o ausencia, en principio influya en la validez y eficacia del acto” (Pp. 198). Asimismo, el tratadista argentino Marienhoff (2011) señala que “los elementos accidentales son todos aquellos que, no siendo necesario para la existencia del acto administrativo, ni pudiéndoles considerar implícitos en él, son incluidos en el mismo valor por la voluntad de las partes” (pp. 351).

El primer elemento accidental de acto que se tiene en consideración por la doctrina administrativa responde a el término, en este sentido, el término es creador o extintor de situaciones jurídicas normativas para la administración y para el administrado; es decir, el término indica cuando comienza a surtir efectos la manifestación de la voluntad del órgano, de este lapso de tiempo denominado término.

El elemento condición aparece para determinar el efecto que puede producir dicho acto, en este sentido la condición va orientada al efecto jurídico que encierra el acto, siendo este suspensivo o resolutorio; y finalmente el elemento accidental modo constituye la vía para el cumplimiento de la obligación impuesta por el acto, entendiendo como el pago de una multa pecuniaria a través de una modalidad que la ley no haya previsto para dicho cumplimiento. De esta forma, si todos estos requisitos están inmersos, se entenderá que es un acto regular y perfecto, aún cuando los elementos accidentales estén o no en el acto administrativo.

### **2.1.8 Competencia de la administración pública**

Es menester iniciar este tema indicando que, la competencia es un requisito fundamental para la materialización del acto administrativo, el COA (2018) define a la competencia como “la medida en que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de materia, territorio, tiempo y grado” (Art. 65). Es decir, el legislador al momento de establecer el concepto de competencia en el ámbito administrativo lo configura como esa pequeña cuota de poder para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, aunque en este caso, la cuota de poder para determinar responsabilidades o no en virtud de la función que la ley le encomiende.

La doctrina ya ha determinado que la competencia engloba 4 dimensiones si así se puede llamar, la dimensión espacial, la dimensión temporal, la dimensión de especialidad y la dimensión de jerarquía, cada una de estos campos de competencia se encargan de dirimir esta cuota de poder a las autoridades que la ley legitima en virtud de estas esferas.

Si se trata de la competencia en razón de la materia, se entiende como aquella facultad que tiene el juzgador o la autoridad competente para conocer y resolver en virtud de la especialidad que posee o la rama del derecho de la cual se ha inteligenciado, tal y como lo establece Priori Posada (2004) la competencia en razón de materia es aquella que “Subyace al conflicto de intereses o a la incertidumbre jurídica que sirve de sustrato al proceso” (pp. 44). Esto se puede entender como, la orientación que toma el litigio de acuerdo a la naturaleza del mismo, en donde solo el juzgador especializado en ese ámbito es competente, en virtud de aquello la ley inviste de capacidad para tomar decisiones y resolver controversias determinando o no responsabilidades.

La competencia en virtud de territorio corresponde a aquella porción que se entrega al juez del lugar donde haya ocurrido la situación que se debe conocer y resolver, así Moya (2017) establece que la competencia territorial es aquella que se ejerce según el “campo o demarcación territorial en el cual el juzgador puede hacer uso de su jurisdicción” (pp. 17). Por lo que, no podrá conocer más allá de esa demarcación, este tipo de competencia, puede en teoría concatenarse con la precedente, es decir ser competente en cierta materia dentro de un territorio.

La competencia en virtud de grado esta sujeta a la jerarquía que en ciertas ocasiones se sujetan al procedimiento, pues no todo juez es competente para juzgar a ciertas personas y

ciertas acciones, es decir, la competencia en virtud del grado responde “a la idea de jerarquía” (Sáez, 2015, pp. 541). Evidentemente eso funda la idea de que existen ciertas personas que por su fuero no son susceptible de ser juzgado por el juez general, sino por una esfera jerárquica diferente, de igual manera, el grado se funda en que ciertos procedimientos los debe conocer por la naturaleza jurídica misma de dicho recurso una jerarquía diferente a la ordinaria, como por ejemplo el recurso de casación que únicamente conoce la Corte Nacional de Justicia.

Finalmente, se aborda el último tipo de competencia, la competencia en razón del tiempo, como Menciona Gordillo (2013) la norma general de la competencia es permanencia de la misma, no obstante, existe otro tipo de competencia en virtud del tiempo, y esta es la competencia temporaria (pp. 170). En este sentido, existen dos condiciones que configuran la competencia en razón del tiempo, la permanente que se define como la regla general, y la excepcionalidad a la misma, la competencia temporaria, que dentro de su excepcionalidad para su configuración esta debiera estar proscrita en la ley.

#### **2.1.8.1 La competencia temporaria en el procedimiento administrativo sancionador en la Ley Orgánica de Salud**

La Ley Orgánica de Salud dentro del apartado normativo que va a regir el actuar de la administración en la sustanciación del procedimiento sancionador contiene el tiempo en el que la autoridad de salud deberá emitir la resolución confirmando o negando la responsabilidad del administrado, imputando o no la sanción correspondiente.

No obstante, los artículos 230 y 231 de la LOS establecen un término de cinco días si no se ha abierto causa a prueba o cuando se abre causa a prueba respectivamente, esto como se manifestaba en la parte introductoria, a todas luces configura una competencia temporaria para ejercer la potestad sancionadora, “en ciertos casos el ordenamiento jurídico otorga una facultad al órgano sólo por un lapso determinado” (Gordillo, 2013, pp. 116). El autor manifiesta que cuando la ley expresamente, a través de la norma, el espacio de tiempo en que la facultad le es entregada al órgano, después de ello, la autoridad por el mismo mandato legal que le ha concedido el tiempo, lo pierde.

Ahora bien, la situación se torna conflictiva cuando, la ley determina el tiempo para emitir la resolución, lo que se traduce como el lapso en el que la potestad para sancionar puede ser utilizada, no obstante, la dicotomía surge cuando si bien es cierto la ley determina el tiempo

para ejercer la competencia, pero no determina que sucede si no se emite la resolución dentro de este espacio de tiempo, la LOS no tiene sujeción de supletoriedad con el COA pues “en todo lo no previsto en esta Ley, se actuará de conformidad con lo previsto en los Códigos Penal y Civil; y, de Procedimiento Penal y Civil” (Art. 236). En este sentido, el régimen especial de salud establece las normas que sirven para llenar posibles vacíos en la sustanciación del procedimiento; asimismo, esta disposición la limita a la sujeción de dichos cuerpos normativos anunciados expresamente, no permitiendo tener normas análogas adicionales; esto evidentemente desde la perspectiva del formalismo legal, no admitiría la serie de consecuencias planteadas desarrolladas en el COA sobre los elementos esenciales, de validez como la competencia para materializar o no la resolución.

Todo esto se conoce como una limitación temporal de las competencias que según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico no es nada más que el “Término dentro del cual debe ejercer la competencia el órgano que la tiene atribuida” (DPEJ, 2024). La temporalidad del ejercicio de la potestad establecido en la norma resulta imperativa para que la sanción sea legítima, pues una resolución fuera de tiempo, también llamada extemporánea, sin duda alguna, transgrede los principios y garantías del sistema legal, pues, dictar resolución fuera de tiempo, atenta primero contra el debido proceso, al ser dictada por una autoridad que, bajo el sentido de la norma ha perdido la competencia, y por ende sería incompetente en razón del tiempo.

De igual manera, una resolución gravosa extemporánea atenta contra la juridicidad que rige a la administración de salud, y consecuentemente atenta a la seguridad jurídica y la previsibilidad normativa, mientras que materializaría la caducidad del ejercicio de la potestad para sancionar otorgado temporalmente a la administración por mandato legal.

### **2.1.9 La caducidad en la actuación de los órganos administrativos**

La caducidad dentro de la actuación de los órganos administrativos es una institución del derecho que pone fin al proceso por el paso del tiempo, así, según Silva (2022) la doctrina determina que hay dos formas de terminar los procesos y estas son la terminación de manera regular, en donde termina por una dictamen o resolución, o la irregular en donde termina por la caducidad (pp. 5). La caducidad es la forma irregular de terminar con el procedimiento ya que se ha materializado la pérdida de la competencia para sancionar, dado que, el tiempo para ejercerla ha expirado, así mismo el autor establece que “la caducidad genera la imposibilidad de ejercer una facultad o de continuar con el procedimiento” (Silva,

2022, pp.8). lo que establece que, bajo este precepto la autoridad de salud a partir del sexto día finalizado el término de prueba, o si no se ubiese abierto el término ya no puede emitir la resolución sancionadora, esta opera de oficio o a petición de partes.

La caducidad funciona como una suerte de reloj contra la que la administración debe competir, si lo vemos desde una perspectiva diferente, la caducidad sirve como una medida para la celeridad del proceso, pues si el proceso no se desarrolla en el tiempo establecido, este fenecerá. Ahora, es importante rescatar una situación que la doctrina ha planteado, y es que, no puede haber caducidad sin procedimiento; porque la caducidad gira en torno a eso, a terminar el procedimiento de la denominada manera irregular, toda vez que esta reconocida por la ley como una forma de terminar el procedimiento según el art. 231 de la ley que rige la materia administrativa en aspecto general.

La duda recae sobre si esta condición aplica también en el régimen especial de salud, y si bien es cierto, la ley no establece carácter de supletoreidad más allá de Coip y Cogep, la caducidad más que una condición normativa responde a una institución del derecho administrativo que se fundamenta en los preceptos y nociones básicas que le rigen, la caducidad no se interrumpe, es decir, que nada perturbará su configuración y materialización siempre y cuando se cumpla con el requisito fundamental y es el tiempo.

Si la facultad para ejercer la potestad de sancionar pasa del término establecido, eso significa que ha caducado el ejercicio de la potestad, y por ende la sanción que bajo esta condición se dictase es nula.

Esto configura una situación muy particular, pues vuelve al término para ejercer la potestad un tiempo con la connotación de perentorio, es decir, que no admite más tiempo, que se señala en el lapso establecido establecido y lo vuelve definitivo, pues es irrisorio bajo el derecho administrativo que exista un procedimiento en el que el lapso para sancionar sea extensivamente prolongado o indefinido. No se puede sancionar, y mucho menos dar por válido una sanción por fuera del tiempo establecido a sopeña de ser nulo de pleno derecho.

La exigencia de que el término contenga el carácter perentorio delimita el actuar de la administración, y en palabra de Moreta (2023) “garantiza que lo haga de manera eficaz y eficiente, con miras a resultados concretos y evitar a incurrir en gastos innecesarios” (pp. 632). Optimiza de algún modo al órgano administrativo, para que resulte a la brevedad posible y no tenga represado los procesos, pues en virtud de esta eficiencia y eficacia, podrá

en teoría llegar a la consecución de los fines que el Estado le ha encomendado, para el cual le ha dotado de la competencia, bajo esta premisa, si la administración no es eficiente y eficaz, no puede erigirse como encomendador del Estado, y consecuentemente es este mismo, quien le quita la competencia en virtud de la inoperancia que ha permitido que la caducidad se materialice.

#### **2.1.10 Nulidad de los actos, nulidad relativa y absoluta, actos convalidables y no convalidables.**

La nulidad es por excelencia otra institución jurídica esencial, esta presente en todas las esferas de responsabilidad prevista en el sistema normativo, sin embargo es necesario, profundizar en su definición doctrinal, para García de Enterría (1998) la nulidad es la “la sanción a la ilegalidad de cualquiera de los elementos de acto administrativo: competencia, forma, objeto, fin y motivos” (pp. 602). Esto refiere a lo mencionado previamente, es decir, los requisitos fundamentales para la validez del acto, cuando estos elementos están en orden, se entiende que existe un acto regular que goza de perfección y por ende de legitimidad, no obstante con que un solo elemento falle, esto produce que ya no sea un acto regular, se vuelva irregular, esta irregularidad se funda en que algún elemento o requisito de validez, no cumple con la forma o el fondo establecido en la ley, siendo así un elemento ilegal constituido dentro del acto, esto conlleva a que, se presenten vicios dentro de dicho acto, y esos vicios, llevan por intermedio una sanción denominada nulidad.

Para Ibaceta (2002) “la nulidad de derecho público opera de pleno derecho” (pp. 311). Bajo esta perspectiva, el acto es nulo de entrada, por contener vicios que afectan el derecho subjetivo de la persona; no obstante otra corriente filosófica establece que, el acto aún cuando tiene vicio, no debería ser considerado nulo de pleno de derecho, sino más bien, es anulable, bajo el principio de buena fe, se entiende que el acto administrativo esta enmarcado en la legalidad, por cuanto, no debería darsele la connotación de acto nulo, sino mas bien de acto anulable.

la doctrina establece dos líneas en la nulidad de los actos, la primera nos habla de una doctrina en donde los vicios contenidos que pueden hacer nulo al acto pueden ser subsanables, es decir se pueden convalidar a fin de que, el presunto acto que se tenía por anulable pueda, con esta convalidación surtir efectos, según la doctrina ecuatoriana, el acto convalidable surte efectos de forma retroactiva, pues bajo la máxima de la lógica, la actuación originaria

del acto, tiene que subsanarse desde el inicio, la convalidación ratifica al acto, y por ende el acto normativo que de dio origen también subsana retroactivamente.

La convalidación puede ser expresa o tácita, es expresa cuando se deja constancia en el expediente y se vuelve tácita cuando por ha precluido el derecho para impugnar, la convalidación de cualquiera de las dos formas procede siempre y cuando la convalidación no produzca la nulidad del procedimiento, un ejemplo de ello, error en la notificación de la resolución, este vicio, puede ser subsanable, notificando de manera correcta nuevamente, no por ello, el acto es nulo.

La otra vertiente que se tiene el apartado de la nulidad de los actos es el de la nulidad absoluta que conlleva a los actos no convalidable, a esto se le llama acto nulo de pleno derecho, esta nulidad responde a un acontecimiento tal grande en los requisitos de validez que, no pueden ser subsanados, por ende pertenecen a la categoría de “actos irregulares” (Villavicencio, 2023, pp. 256). Se entiende por irregulares en el sentido de que no es perfecto, no ha cumplido con todos los requisitos de validez o uno de los requisitos de validez está tan viciado o contiene un vicio que por la naturaleza propia no se puede subsanar.

En el Ecuador, estos vicios estan establecidos en el art. 105 del COA y vuelven nulo a cualquier acto administrativo por las siguientes causales

**TABLA #6**  
**CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Causales de nulidad del acto administrativo							
Sea contrario a la Constitución y a la ley.	Viola los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide.	Se dictó sin competencia por razón de materia, territorio o tiempo.	Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.	Determinación de actuación es imposible.	Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código,	Se originen hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada.	Se origine de modo principal en un acto de simple administración

**Fuente:** COA, Art. 105 (2017)

**Elaborado por:** Autores

De todas las causales prevista en el art. 105 del COA se debe abordar la más importante para efectos del presente trabajo y es la causal enmarcada en el numeral 4, “Se dictó fuera del

tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado” (COA, 2017, Art. 105). Esta causal condena al acto inmediatamente a ser nulo de pleno derecho, en este sentido, indica que la extemporaneidad de la resolución no es convalidable, sino que, por el contrario la vuelve nula.

Bajo estas premisas, el término contenido en la Ley Orgánica de Salud, es de carácter perentorio aunque la ley no determine esta condición, pues si bien es cierto, la LOS no determina las causales de nulidad del acto; el que el tiempo pase sin emitir la resolución conlleva a la caducidad de la competencia tomando en consideración que la ley en mención establece la no supletoriedad de la norma respecto del COA; asimismo, ahora la pérdida de la competencia es un vicio dictrinalmente insubsanable, que vuelve a la resolución nula de pleno derecho, y por ende no produce efectos al haber perdido la competencia y no poder convalidar este vicio.

## **2.2 Marco legal**

### **Constitución de la República del Ecuador**

El texto normativo de carácter jurídico-político que recoge la forma de organización del Estado, principios jurídicos, derechos y deberes en el Ecuador es la Constitución del Ecuador promulgada por la Asamblea Constituyente de Montecristi en el 2008 tras su aprobación mediante referéndum constitucional. Esta norma suprema que es la piedra angular del esquema normativo que rige al país, contiene 444 artículos organizados en 9 títulos, contiene además treinta disposiciones transitorias, una disposición por la cual deroga la Constitución Política de 1998 y todas las normas que contraríen el nuevo texto constitucional. Aquí se introduce un nuevo paradigma del Estado Constitucional de Derecho, en cuya estructura gramatical convergen todas las doctrinas ius filosóficas sentadas en el neoconstitucionalismo que esboza una postura alejada al compendio normativo clásico del antropocentrismo; esta Norma Normarum establece una sinergia dualista que liga al antropocentrismo jurídico clásico, con la postura biocentrista para el desarrollo integral del hombre, corriente que cada vez toma más fuerza en los nuevos sistemas jurídicos del siglo XXI.

La constitución de 2008, al someter al Ecuador al imperio del Estado Constitucional de derecho y justicia, por el apartado de Estado de Derecho garantizó que el desarrollo normativo se centrara en la protección del ciudadano basado en el reconocimiento de los Derechos Humanos a través de los diferentes principios hermenéuticos pro homine que



permitan configurar la protección de la dignidad humana, comunidades, pueblos, nacionalidades y el buen vivir. De la connotación de Estado de Justicia el texto normativo implementó toda una serie de garantías tales como el debido proceso, el derecho a la defensa, la seguridad jurídica y principios procesales que permitieran el alcance a un sistema de justicia eficaz, eficiente, independiente e íntegro, en donde todos puedan hacer valer los derechos que de la carta magna se desprendieran. Así los artículos constitucionales medulares para la presente investigación son:

**Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias o funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

**Art. 76.-** En todo proceso donde se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

**Art. 82.-** El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de las normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

**Art. 225.-** El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutivas, Legislativas, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

**Art. 226.-** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

**Art. 227.-** La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Los artículos establecen los principios constitucionales, derechos y deberes contenidos en la Constitución, entre ellos el criterio jurídico hegemónico del Estado de derecho que rige al texto normativo, y es la aplicación directa de los derechos ahí contenidos y el respeto al espíritu de la norma en la taxatividad de su desarrollo gramatical, mediante el cual, se vuelve imperante que el Estado tenga como tarea primordial respetar, y establecer mecanismos para hacer respetar los derechos contenidos en la norma Normarum.

Dentro de los mecanismos desarrollados por la Constitución para la protección del ciudadano, y tejido social en general es la denominada seguridad jurídica, que no es otra cosa que el respeto inequívoco por el texto constitucional, en el cual solo se permite aquello establecido por la constitución, y que está estrictamente ligada a la supremacía constitucional y la legalidad. En donde las actuaciones del Estado y las personas sean estas naturales o jurídicas se someten al imperio de la ley constitucional, y regulan su actuar de conformidad con ella.

Asimismo, las garantías establecidas en la carta magna en el marco del debido proceso, establecen que los ciudadanos solo pueden ser sancionados por autoridades que al momento de emitir dicha resolución sean competentes por la ley para hacerlo, de esta forma se limita el actuar del Estado ante posibles arbitrariedades por algún órgano del poder público, que pretenda obviar los derechos constitucionales.

Los artículos precedentes determinan cuales son considerados órganos del poder público, dado que, como lo establece la propia Constitución, los órganos o las personas que actúen

en virtud de la representación del Estado tienen que adecuar su actuar al más alto apego literal de la norma, y el ejercicio de esa potestad está condicionada a ciertos principios rectores para tener una administración funcional, eficiente, eficaz y sobre todo confiable e inocua.

### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un tratado normativo internacional promulgado por la Organización de las Naciones Unidas, surge a raíz de las gestas bárbaras devenidas de la primera y segunda guerra mundial; considerada como el *Corpus Iuris* para el estándar internacional de la protección del hombre y la dignidad humana, fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en la resolución 217 A, tras su revisión en la primera sesión de la Asamblea General de esta organización en el año de 1946.

La Declaración cuenta con un preámbulo y 30 artículos mediante los cuales desarrolla todo un esquema de protección para el ser humano, se desprende del derecho natural dado su origen metafísico teniendo carácter vinculante e inviolable. En este sentido, los artículos que guardan relación con el trabajo de investigación son:

**Art. 11.-** Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma de su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en un juicio público en el que se hayan asegurado todas las garantías básicas necesarias para su defensa.

El presente artículo refiere de la garantías del debido proceso para determinar la responsabilidad dentro de un proceso en el cual se le acuse de una conducta que transgreda la ley; es así que se puede evidenciar que el debido proceso es parte de la protección de la dignidad humana, y por ende es considerado un derecho inherente al ser humano de carácter universal, entre las que prima la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y demás garantías que, por ser de carácter supraconstitucional son parte vinculante en el desarrollo del bloque de constitucionalidad de las sociedades y Estados.

### **Convención Americana sobre los Derechos Humanos**

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José, es un instrumento internacional de Derechos Humanos creado el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, ratificado por el Ecuador 21 de octubre

de 1977 y que entró en vigor el 18 de julio de 1978 y que lleva como base primordial de su estructura normativa promover la protección de los Derechos Humanos dentro de los Estados Americanos que ratificaren dicho instrumento cuyo fin recae en reforzar y consolidar la protección del hombre y su dignidad humana de manera regional.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos, consta de un preámbulo y 82 artículos divididos en tres partes, la primera sobre los Derechos y Libertades, la segunda que refiere a los Mecanismos de Protección y finalmente el apartado normativo de las disposiciones finales, en donde por acto normativo, crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, como máximo ente jurisdiccional para el control y protección de los referidos derechos al que los Estados Parte se someterán. De la Convención Americana sobre los Derechos Humanos la normativa clave se plantea a continuación:

**Art. 24.** Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección ante la ley.

**Art. 25.** Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por parte de personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Parte se comprometen:

- a) A garantizar que la autoridad competente prevista en el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) A desarrollar la posibilidad de recurso judicial, y;
- c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Los artículos citados del Pacto de San José establecen como derecho fundamental la protección judicial basado en el principio de igualdad, sostiene que, al ser todo ciudadano igual ante la ley, el Estado es garante directo de la protección desde la igualdad formal, y que, de esta igualdad formal se configure la igualdad material en la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y demás Instrumentos Internacionales. De la protección de la igualdad material se desprenden, también mecanismos para poder alcanzar dicha igualdad, permitiendo recurrir de una resolución que afecte derechos, o en su defecto los vulnere ya sea por aspectos de legalidad o legitimidad de la resolución.

## **Código Orgánico Administrativo**

La Constitución del Ecuador establece la potestad normativa legislativa como una atribución de la Asamblea Nacional, en ejercicio de dicha potestad la función legislativa el 10 de mayo del 2017 conoció y debatió el proyecto de ley para la creación del Código Orgánico Administrativo, mismo que entraría en vigencia el 10 de mayo del 2018. Este texto introduce un cambio circunstancial para la estructura y funcionamiento del cuerpo normativo que regula las funciones de los órganos del poder público. Si bien es cierto hasta la entrada en vigencia de la Constitución del Ecuador de 2008 existía un compendio disperso de normas que regulaban las actuaciones de las entidades públicas, la nueva Constitución cambiaría el paradigma al introducir una nueva esfera de responsabilidad al marco legal ecuatoriano al reconocer la responsabilidad administrativa de manera expresa, que permita adecuar el funcionamiento de los órganos estatales en estricto apego a la ley, lo que fundamentalmente obligaba a la armonización de las normas dispersas en un solo compendio que abrogara los regímenes especiales en una sola estructura jurídica.

El Código Orgánico Administrativo posee en su estructura 651 artículos que regulan diferentes aspectos de la administración, el código está dividido en 9 libros como Disposiciones generales, Procedimiento Administrativo, Procedimientos Especiales, Responsabilidad Extracontractual del Estado; Contiene, además 5 Disposiciones Generales, 11 Disposiciones Transitorias, 7 Disposiciones Reformatorias, 9 Disposiciones Derogatorias y 1 Disposición Final. Para la presente investigación se consideraron de suma importancia los artículos del COA que se establecen a continuación:

**Art. 14.-** Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente código. La potestad discrecional se utilizará conforme a derecho.

**Art. 22.-** Principio de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.

**Art. 33.-** Debido procedimiento administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.

**Art. 99.-** Requisitos de validez del acto administrativo. Son requisitos de validez:

1. Competencia;
2. Objeto;
3. Voluntad,
4. Procedimiento;
5. Motivación.

**Art. 105.-** Causales de nulidad del acto administrativo. Es nulo el acto administrativo que:

1. Sea contrario a la Constitución y a la ley;
2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia del órgano o entidad que expide;
3. Se dicto sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo;
4. Se dicto fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado;
5. Determine actuaciones imposibles;
6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este código;
7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial condenatoria;
8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración. El acto administrativo nulo no es convalidable.

Cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que se incurra en un acto administrativo es subsanable. El acto administrativo expreso o presunto por el que se declare o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales para su adquisición, es nulo.

**Art. 244.-** Caducidad de la potestad sancionadora. La potestad sancionadora caduca cuando la administración no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador en el plazo previsto por este Código. Esto no impide la iniciación de otro procedimiento mientras no opere la prescripción. Transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del inculpado, una certificación en la que conste que ha caducado la potestad y se ha producido al archivo de las actuaciones.

Estos artículos establecen la actuación de los órganos públicos, los mismos que deben ir enmarcados en la protección de los derechos de los administrados, en virtud de la seguridad jurídica, el principio de juridicidad y el debido procedimiento administrativo, esto inicialmente refiere a la previsibilidad que el administrado debe tener respecto de la actuación de la administración en su manera de obrar, y especialmente del procedimiento cuando de determinar obligaciones y sanciones se trata.

Cuando la administración pretende determinar sanciones por una presunta transgresión de la norma administrativa, debe seguir las reglas del debido proceso, para que dicha determinación en uso de la potestad sancionadora manifieste la declaración unilateral de la voluntad del órgano, de sancionar a través de un acto administrativo sancionador; acto que

debe contener todos los requisitos de validez establecidos en el Código Orgánico Administrativo. Adicionalmente para que el acto administrativo sea válido, no debe contener ninguna de las causales de nulidad por el cual el acto administrativo carezca de eficacia; entre uno de estos requisitos se encuentra que el acto administrativo resolutorio sancionador sea emitido dentro de la facultad del órgano para ejercer la potestad sancionadora, pues si se emite un acto gravoso fuera del lapso para ejercer esta potestad, el acto está viciado insubsanablemente.

### **Ley Orgánica de Salud**

La Ley Orgánica de Salud es el cuerpo normativo de carácter especial que regula las actuaciones administrativas de los sujetos de derechos y entidades públicas en materia de salud, la Ley Orgánica de Salud de Ecuador entró en vigor el 22 de diciembre de 2006 abrogando al Código Orgánico de Salud aprobado en 1971 tras las diferentes reformas de carácter parcial que no guardaban armonía con el marco normativo del Ecuador.

La Ley Orgánica de Salud posee 259 artículos que regulan diferentes aspectos dentro del marco de la salud pública, se dividen en 6 libros entre los que se encuentra: Libro 1 De las Acciones de Salud; Libro 2 Salud y Seguridad Ambiental; Libro 3 Vigilancia y Control Sanitario; Libro 4 De servicios y Profesiones de Salud; Libro 5 Investigación Científica en salud, Genética y Sistemas de Información de Salud; Libro 6 Jurisdicción, Competencia, Procedimiento, Sanciones y Definiciones. Contiene además 6 Disposiciones Generales y 3 Disposiciones Transitorias. De la Ley Orgánica de Salud se ha tomado el siguiente articulado como fundamental para el trabajo de investigación:

**Art. 216.-** La jurisdicción y competencia administrativa, en materia de salud nacen de esta Ley.

**Art. 217.-** Tienen jurisdicción para conocer, juzgar, e imponer sanciones previstas en esta Ley y demás normas vigentes, las siguientes autoridades de salud:

- a) El Ministro de Salud Pública;
- b) El Director Distrital General de Salud;
- c) Los Directores Provinciales de Salud; y,
- d) Los comisarios de Salud.

**Art. 230.-** De no haberse solicitado que se abra la causa a prueba, la autoridad de salud correspondiente procederá a dictar la resolución en el término de cinco días.

**Art. 231.-** vencido el término de prueba y practicadas todas las diligencias oportunamente solicitadas y ordenadas, la autoridad de salud correspondiente dictará su resolución dentro del término de cinco días.

**Art. 232.-** De las resoluciones del comisario de salud, podrá apelarse ante el director provincial de salud; de las que dicte el director provincial de salud, ante el Director General de Salud; y, de las de esta autoridad ante el Ministro de Salud Pública, siendo estas decisiones de segunda y definitiva instancia. Las resoluciones podrán ser apeladas dentro del término de tres días luego de ser notificadas a las partes; la autoridad superior dentro del término de ocho días desde que avoca conocimiento deberá dictar la correspondiente resolución. Únicamente podrán apelarse las resoluciones de primera instancia, las de segunda instancia causa ejecutoria.

**Art. 236.-** En todo lo no previsto en esta Ley, se actuará de conformidad con lo previsto en el Código Penal y Civil; y, de Procedimiento Penal y Civil.

Se puede evidenciar que la Ley Orgánica de Salud integra en su cuerpo normativo la jurisdicción y competencia del régimen especial para el ejercicio del procedimiento administrativo sancionador en materia de salud, mediante el cual busca ejercer el ejercicio de la potestad sancionadora otorgada por la Constitución al órgano rector en materia de salud, bajo el principio de desconcentración y en estricto cumplimiento de los mandatos constitucionales que definen una configuración procedimental que tiene un orden secuencialmente lógico para el desarrollo íntegro del proceso.

Toda vez que, determina perentoriamente el tiempo para que la autoridad de salud que está ejerciendo la potestad sancionadora del órgano pueda emitir el acto administrativo resolutorio absolutorio o sancionatorio de carácter gravoso; si no se cumplieren algún aspecto de legalidad o legitimidad del acto, podrá apelarse ante una autoridad superior según la escala jerárquica determinada para el proceso: además, aunque el procedimiento sancionador sigue las características propias de su esfera de responsabilidad, la propia ley establece también que en los casos no previstos en el cuerpo normativo de salud se tome como norma supletoria a las normas penales y civiles, así como a sus pares procedimentales, para actuaciones en los indicios de responsabilidad penal y civil, que produjeran efectos por el ilícito administrativo fuera de la esfera de responsabilidad penal.

### **2.3 Marco conceptual**

**Acto administrativo:** Declaración unilateral de la voluntad, efectuada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre y cuando se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.



**Acto gravoso:** Acto mediante el cual la administración produce una limitante de derechos o intereses para el administrado, como una sanción, un acto que revoca una decisión favorable. A diferencia de los actos favorables, los de gravamen pueden ser revocados en cualquier momento.

**Caducidad:** Decadencia de derechos por su falta de ejercicio en el término establecido en la ley o determinado por la voluntad de las partes contractuales. Tiene efecto de extinguir el derecho de forma automática. La caducidad no se puede renunciar. Se aprecia de oficio, no hace falta alegarla.

**Competencia:** (Ossorio) Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. Couture la define como medida de jurisdicción asignada a un órgano del Poder judicial, a efectos de la determinación genérica de los asuntos en que es llamado a conocer por razón de la materia, de la cantidad y del lugar.

**Conditio sine qua nom:** Condición sin la cual no es posible, condición inexcusable; se emplea para referirse a algo que no es posible sin una condición determinada, porque es aquella sin la cual no se hará una cosa o se tendrá por no hecha.

**Convalidación:** (Couture) I. Definición. Acción y efecto de subsanar los vicios de los actos jurídicos, ya sea por el transcurso del tiempo, por la voluntad de las partes o por una decisión judicial.

**Ius puniendi:** Potestad del Estado para castigar mediante los dos sistemas represivos existentes en el derecho: el derecho penal, que es aplicado por los jueces y tribunales, y el derecho administrativo sancionador, que es aplicado por la administración.

**Juridicidad:** Implica la obediencia total del Estado a la Constitución, las leyes, los reglamentos, y al resto de las normas jurídicas. Este principio es la base del Estado de Derecho.

**Término perentorio:** Tiempo conferido para realizar un acto procesal, de modo que el efecto principal de su inobservancia es que precluye el trámite, pasándose, por el impulso de oficio, al trámite siguiente con la pérdida de la posibilidad de realizar el acto. Su origen puede ser legal o judicial, en función de que venga recogido en la ley o sea otorgado por el juez.

**Potestad discrecional:** Es aquella potestad que se le otorga a un órgano de la administración pública en su actuación para tomar la decisión sobre determinado asunto, sujeto a la razón y la equidad.

**Potestad pública:** Poder reconocido en el ordenamiento jurídico a los órganos de la Administración del Estado. Se trata de una parcela del poder público general utilizado para satisfacer los intereses los intereses públicos puestos bajo su órbita competencial, lo que justifica, precisamente, la exorbitancia de su contenido y su fuerza coactiva con los ciudadanos.

**Potestad sancionadora:** Potestad de la Administración para imponer sanciones a los ciudadanos por la comisión de las infracciones administrativas que estén previstas como tales en la ley y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **3.1 Diseño y Tipo de Investigación**

##### **3.1.1 Diseño de investigación**

El proyecto de investigación denominado LA CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGANICA DE SALUD, PROVINCIA DE SANTA ELENA, fue desarrollado bajo el diseño de investigación cualitativa, pues este tipo de diseño como lo establece Salazar-Escorcía (2020) “puede ser vista como el intento de obtener una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación tal como nos la presenta las personas, más que la producción de una medida cuantitativa de sus características o conducta” (pp. 103).

En este sentido la caducidad de la potestad para sancionar del órgano administrativo contenida en la Ley Orgánica de Salud está sujeta a la hermenéutica de la norma y la interpretación subjetiva de la ley que realiza la autoridad de salud y el administrado; pues la norma no determina si esta facultad se pierde al no ser ejercida en el término perentorio establecido, la configuración de la caducidad para sancionar en este punto queda a criterio de la autoridad para dictar el auto sancionador o no, y la efectividad del mismo toma en consideración la juridicidad del acto, el debido proceso contenido en la ley que rigen la potestas para sancionar y la seguridad jurídica que permitirá dejar sin efecto dicha sanción cuando se recurre de dicho acto.

##### **Tipo de investigación**

##### **Investigación exploratoria**

La investigación exploratoria fue pieza fundamental para el diseño del presente proyecto de investigación pues permitió analizar un tema poco dilucidado pues tal y como lo establece Arias (2012) “la investigación exploratoria es aquella que se efectúa sobre un tema de objeto desconocido o poco estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada

de dicho objeto, es decir un nivel superficial de conocimiento” (pp. 23). Permitiendo a prima facie realizar una investigación de un tema poco dilucidado y que permitirá a administrados, abogados y autoridades sancionadoras tener un mejor entendimiento de esta problemática, toda vez que pueda servir también para que legisladores realicen futuras reformas de la ley.

### **3.2 Recolección de la información**

Previo a la obtención de la información se vuelve indispensable la estructuración de técnicas e instrumentos que permitan la sistematización en la recolección de los datos en función de la investigación para su posterior análisis. Para ello, se consideró imperativo dentro del presente trabajo de investigación la implementación de entrevistas dirigidas a profesionales del Derecho mediante el instrumento denominado Guía de entrevista para obtener perspectivas jurídicas de expertos en derecho administrativo ligados a la muestra del estudio.

Asimismo, se volvió preponderante para la recolección de datos, tomar elementos desde la estructura jurídica doctrinal que permitan determinar y obtener información con base al análisis de la estructura gramatical de la norma y las bases ius filosóficas del derecho administrativo, con énfasis al derecho administrativo sancionador que contribuyan al trabajo de investigación, mediante las técnicas denominadas fichaje normativo y citas; cada una de las técnicas que permiten la sistematización de la recolección de la información mediante el instrumento respectivo como la ficha normativa y las citas textuales y parafraseadas respectivamente, mismos que están directamente vinculadas con las dos variables de investigación: La caducidad de la competencia de la potestad sancionadora y el término para emitir la resolución.

### **Población**

La población es el conjunto de personas, objetos o casos que participaron para el análisis de la problemática a investigar, según Arias (2012) la población “es un conjunto finito o infinito de los elementos con características comunes para las cuales serán extensivas las conclusiones de la investigación. Ésta queda delimitada por el problema y por los objetivos del estudio” (pp. 81). Para el desarrollo del presente proyecto cuyo objetivo de investigación fue determinar en virtud de los criterios jurídicos del principio de juridicidad, seguridad jurídica y el debido proceso si caduca o no la competencia de la potestad sancionadora contenida en la Ley Orgánica de Salud se ha definido la siguiente población en virtud:

**TABLA #7  
POBLACIÓN**

DETALLE	# POBLACIÓN (N)
Abogados en libre ejercicio de la Provincia de Santa Elena	1210
Comisario de Salud de la Prov. de Santa Elena	1
Coordinador Zonal 5 de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud.	1
Constitución de la República del Ecuador	1
Ley Orgánica de Salud	1
<b>TOTAL</b>	<b>1214</b>

**Fuente:** Consejo de la Judicatura (2024); Ministerio de Salud (2024)

**Elaborado por:** Autores

## **Muestra**

Se define a la muestra como una porción de la población sobre la que se va a realizar la investigación, Arias (2012) define a la muestra como:

un subconjunto representativo y finito que se extrae de la población accesible [...] En este sentido, una muestra representativa es aquella que por su tamaño y características similares a las del conjunto, permite hacer inferencias o generalizar los resultados al resto de la población con un margen de error conocido. (pp. 83)

En este sentido, cuando la población corresponde a un número que posee una cuantía considerable, se toma una porción de ella, sobre la cual aplicar la investigación, a fin de obtener y recolectar datos que permitan un mejor análisis, sin que pierda la objetividad, asimismo, que dichos datos de aquel subconjunto puedan representar al total de la población del objeto de investigación.

Para determinar la muestra se realizó un procedimiento denominado muestreo y para ello existen dos sistemas de selección, el muestreo probabilístico como lo afirma Canales (2006) “Se caracteriza porque todos los elementos tienen una probabilidad conocida y distinta de cero de ser parte de la muestra” (pp. 143). Esto significa que, dentro de este tipo de muestra cualquier persona de la población tiene la misma oportunidad de participar, por lo que esta selección puede ser de forma aleatoria dentro del muestreo.

El otro procedimiento es denominado muestreo no probabilístico, de acuerdo con Arias (2012) dentro de esta forma de selección de la muestra se desconoce la probabilidad que se puede tener en cada elemento de la población al momento de seleccionar la muestra, y se divide en dos tipos: se puede seleccionar a los elementos que conformaran la muestra ya sea de forma arbitrariamente o accidental, y de forma intencional en la que predominará un criterio establecido por el investigador (pp. 85). Esta última forma de muestreo fue

fundamental para el presente trabajo ya que la muestra fue determinada bajo el criterio de especialidad para la selección de la muestra sobre la que se realizó la investigación.

El objetivo del trabajo de investigación denominado Caducidad de Competencia de la Potestad Sancionadora, Art. 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud, Provincia de Santa Elena, fue inferir y establecer si el término contenido en los articulados mencionados ut supra configuran un tiempo perentorio para el ejercicio de esta potestad, y si la emisión de una resolución sancionadora fuera de este tiempo hace que caduque esta potestad dentro del proceso administrativo sancionador establecido en la ley que regula el régimen especial administrativo en materia de salud, por lo que resulta imperativo que el proceso investigativo fuese dirigido hacia los elementos de la población más idóneos para el objeto del estudio.

**TABLA #8  
MUESTRA**

<b>DETALLE</b>	<b># MUESTRA (n)</b>
Abogados de derecho administrativo en la Provincia de Santa Elena	5
Comisario de Salud de la Prov. de Santa Elena	1
Coordinador Zonal 5 de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud.	1
Constitución de la República del Ecuador	1
Ley Orgánica de Salud	1
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>

Elaborado por: Autores

## **Métodos, técnicas e instrumentos**

### **Método exegético**

El método exegético constituye principalmente una forma de interpretación jurídica que toma como base el aspecto literal de la norma para dicha interpretación, el método exegético según Coloma (2022) “presupone el estudio de las normas o los textos legales desde el punto de vista sobre la redacción o la regulación por parte del legislador” (pp. 8). Por lo consiguiente se entiende que este método resulta una suerte de análisis gramatical para entender qué intención tuvo el legislador al momento de crear la ley, tornando la interpretación a un carácter restrictivo que se señala con especial énfasis al contenido etimológico de su estructura gramatical.

Asimismo, el método exegético según Martínez (2023) “asume una arista interpretativa que se vincula con la interpretación y aplicación de las normas e instituciones jurídicas, tantos

sustantivas como adjetivas, así como el actuar de los organismos y operadores jurídicos” (pp. 3). Al permitir el método exegético abordar aristas adicionales incluyendo las instituciones jurídicas y el actuar de los órganos desde el análisis normativo, permitió dentro del presente proyecto de investigación realizar el análisis del contenido gramatical art. 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud sobre la competencia y el tiempo para sancionar y la posible configuración de la caducidad que del alcance normativo establecido por el legislador se desprenda en su interpretación gramatical más pura.

### **Fichaje normativo**

El fichaje normativo es una técnica utilizada dentro del método exegético que consiste en realizar apuntes o anotar la información normativa, es decir, de la ley, sobre todo de aquel contenido que para el proceso investigativo tenga especial relevancia, esta técnica se caracteriza por ser de carácter sistemático, pues según Espinoza & otros (2014) el Fichaje “Es una técnica mediante la cual el investigador va depositando, con criterio selectivo y siguiendo ciertas normas técnicas, toda información referida a su trabajo específico. Este depósito se hace en unas tarjetas o fichas” (pp. 107). En este sentido, la técnica permitió conducir la presente investigación en la recopilación del articulado normativo más importante para a través del método exegético realizar el análisis de dicha estructura normativa; en el presente caso se utilizó la Constitución del Ecuador de 2008 y la Ley Orgánica de Salud de donde se tomaron las disposiciones normativas más relevantes de estos cuerpos legales.

### **Ficha normativa**

El fichaje normativo se realizó bajo el instrumento denominado fichas, que, según Robledo (2006) “son los instrumentos que permiten el registro e identificación de las fuentes de información, así como del acopio de datos y evidencias” (pp. 63). De esta forma, mediante este instrumento se pudo recopilar y anotar la información afín a la problemática, con la característica particular de ser de carácter normativa, porque la ficha contiene las anotaciones de los articulados más importantes de los cuerpos normativos motivo de estudio, en especial de aquel articulado relativo a la juridicidad, seguridad jurídica y debido proceso contenidos en las leyes.

## **Método analítico**

El método analítico es también una forma metodológica para la interpretación jurídica, principalmente es usado dentro de los procesos investigativos jurídicos, especialmente aquellos de corte doctrinal, pues según Santiesteban (2014) permiten realizar valoraciones “mediante el cual se realizan los análisis de las normas en su contexto normativo y social, los que técnicamente se denominan como juicios de validez, de vigencia y de eficacia” (pp. 145). Es decir, este método permite realizar la observación que pretende descomponer cada una de las partes de la norma, para interpretarla ya no desde una dimensión puramente gramatical, sino desde la conjuntura de más elementos desde su generalidad, hasta el contenido específico de la norma.

En este sentido el método analítico permitió analizar situaciones jurídicas como la caducidad, la competencia, la vigencia de la ley y la efectividad, ya no solamente desde el contexto puro del derecho -el normativo o gramatical-, sino desde su aplicación y operatividad en la sociedad, que permitió ya no solo determinar si la interpretación es la que el legislador quiso dar, sino, aquella que permita determinar los elementos axiológicos de la norma, y la eficacia de su aplicación en el contexto del mundo real.

## **Cita**

Dentro de la investigación cualitativa la recolección de datos fue fundamental para conducir una investigación sistematizada, es por ello que resultó fundamental la aplicación de técnicas e instrumentos que permitieran obtener los datos necesarios para poder llegar al levantamiento de la información para el desarrollo investigativo.

Respecto del método analítico, la técnica mayormente usada es la documental a través de las citas, en la técnica documental se tiene por base documentos que generalmente según Morales (2003) “son los resultados de otras investigaciones, de reflexiones de teóricos, lo cual representa la base teórica del área objeto de investigación, el conocimiento se construye a partir de su lectura, análisis, y reflexión e interpretación de dichos documentos” (pp. 2). En este sentido, la búsqueda de información teórica resultó imperativa para poder conocer los aspectos doctrinales y científicos del problema de investigación, que permitieron desarrollar la teoría del trabajo de investigación que se centró fundamentalmente en la pérdida de la potestad para sancionar en materia administrativa de salud por configurar la caducidad de aquella competencia.



### **Citas textuales y citas parafraseadas**

El instrumento utilizado para el desarrollo de la técnica mencionada supra, es la cita, misma que según Muñoz-Alonso (2012) “Se pueden definir como aquellos textos ajenos que se traen al documento para probar lo que se afirma o contrastarlo” (pp. 59). Así, las citas textuales o parafraseadas constituyeron un elemento fundamental para la construcción del marco teórico, permitiendo al trabajo aportar fundamentos teóricos-científicos del objeto de estudio para el análisis de la posible configuración de la caducidad para ejercer la competencia de la potestad administrativa para sancionar en el régimen especial de salud.

### **Método Deductivo**

Este método como parte de los procesos de investigación científica permite sistematizar la información por parte de los investigadores de manera que posibilite configurar las inferencias nacidas a partir de reglas y postulados generales o ya conocidos, para crear y desarrollar postulados específicos del problema a investigar a partir de su deducción, pues como establece Ruiz (2014) “permite pasar de las afirmaciones generales a otras mas particulares hasta acercarse a la realidad concreta” (pp. 21). En este sentido el método deductivo permitió en el presente trabajo de investigación conocer si los términos establecidos en los art. 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud se sujetan a los estándares dogmáticos generales que configuran la institución jurídica denominada caducidad y que rigen de forma abstracta a todo el modelo doctrinal del sistema jurídico ecuatoriano en base al conocimiento y experticia de los sujetos involucrados.

### **Entrevista**

Dentro del método deductivo se utilizó la técnica de la entrevista, esta consistió en un diálogo entre los investigadores quienes formularon preguntas, y el entrevistado quien las respondió, Según Villarreal-Puga & otros (2022) “la entrevista genera la posibilidad expresiva de los sujetos, les permite expresar a otros su situación desde su propia perspectiva y en sus propias palabras” (pp. 54). Esto significa que esta técnica permitió obtener información e interpretarla, partiendo de la percepción de los sujetos involucrados en el objeto de estudio a investigar. Esta técnica fue aplicada al trabajo investigativo bajo la modalidad de entrevista semiestructurada a los abogados especialistas en derecho administrativo establecidos en la muestra, al Comisario de Provincial de Salud y el Coordinador Zonal 5 de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud para obtener información en base a preguntas abiertas

respecto de la configuración de la institución jurídica denominada caducidad contenida en la norma, y tomando como datos los criterios jurídicos sobre el objeto de estudio.

### **Guía de entrevista**

Para poder implementar la técnica de entrevista, se debe contar con el instrumento que permita realizarla, para ello, la guía de entrevista resultó trascendental pues como lo establece Lázaro (2021) “la guía de entrevista es el listado de preguntas que se prepara el investigador para interrogar al entrevistado” (pp. 69). De esta forma, para el presente trabajo se implementó una guía de entrevista enfocada en la caducidad de la potestad sancionadora en virtud del término establecido en la Ley Orgánica de Salud, que permitió alcanzar los datos de manera objetiva, y que evitó que la entrevista pueda extrapolarse a temas no relacionados con el objeto de estudio.

Para el levantamiento de la información conforme a la población y la muestra determinada en el presente trabajo de investigación se aplicó la entrevista como técnica para la recopilación de información.

Dentro de las entrevistas realizadas a los profesionales del derecho con experiencia y experticia en procedimientos administrativos sancionadores en materia de salud y a la Comisaria de Salud de Santa Elena, se utilizó el dispositivo móvil como herramienta de recopilación fonográfica y almacenar la información para su posterior transcripción, sistematización y análisis de los criterios recabados de cada parámetro interrogativo entre los distintos miembros de la muestra planteada. Asimismo, se usó el aplicativo de videoconferencia ZOOM que permitió la realización de la entrevista con dos de los miembros de la muestra que por motivos propios de sus actividades profesionales y lugares de trabajo no contaban con un tiempo establecido para una entrevista presencial.

Para el levantamiento de la información se organizó y planificó un cronograma para la realización de las entrevistas a las personas declaradas en la muestra, sin embargo, por ocupaciones propias de las actividades personales y profesionales de los entrevistados, se tuvieron que dividir la aplicación de la entrevista entre los dos investigadores.

Se realizó la gestión para la entrevista de la autoridad que conoce la apelación del procedimiento administrativo sancionador en materia de salud, pero al cierre de la investigación no se obtuvo respuesta favorable por parte de la autoridad de salud. No obstante, al ser uno de los abogados en libre ejercicio de la profesión un ex Director

Provincial de Salud, es decir una autoridad del mismo orden, se pudo obtener el criterio jurídico desde la perspectiva de la apelación y la autoridad de segundo orden.

Previo al cierre de investigación, el día 27 de mayo del 2025 se mantuvo una entrevista en los predios de la Universidad con el Ab. Darwin Gutiérrez Pilay, Comisario Zonal 5 de la Agencia de Regulación y Control Sanitario – ARCSA, a quién se le presentaron las incógnitas contenidas en la guía de entrevistas, lo que permitió dilucidar y abordar los aspectos de cada una de las dimensiones planteadas en la operalización, reforzando las perspectivas jurídicas del trabajo de investigación, no obstante al no haberse considerado a este funcionario dentro de la población y muestra anunciada inicialmente, la entrevista se constituye como una entrevista no formalizada en el plan de investigación, pero considerada de utilidad por parte de los investigadores como una nueva fuente de investigación.

**TABLA #9**  
**MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS**

MÉTODO	TÉCNICA	INSTRUMENTO
EXEGÉTICO	Fichaje Normativo	Ficha normativa
ANALÍTICO	Cita	Citas textuales – citas para fraseadas
DEDUCTIVO	Entrevista	Guía de entrevista

**Elaborado por:** Autores1A2S

### 3.3 Tratamiento de la información

Para el tratamiento de la información en el presente trabajo de investigación, se siguió un proceso sistematizado para viabilizar la organización, el análisis e interpretación de los datos recolectados a través de las entrevistas realizadas. En primer orden, el contenido de información y los criterios jurídicos vertidos por los entrevistados fueron transcritos de forma íntegra, respetando la fidelidad de las opiniones y expresiones de los participantes, con el fin de preservar la veracidad y autenticidad de los testimonios recopilados.

Eventualmente a dicha información recabada, se le aplicó la técnica de resumen sintetizando la transcripción del texto de una forma concisa, lo que permitió a identificar las ideas principales de cada interrogante realizada, que a la postre, sirviera como herramienta para el análisis de los elementos y categorías más relevantes para la investigación. Esto permitió y favoreció a la organización de la información para alcanzar los objetivos de las incógnitas que buscaron responderse con cada pregunta planteada.

La información resultado de este análisis fue extrapolada y comparada con la información teórica establecida en las citas, permitiendo establecer conexiones casuísticas entre los

aportes de los entrevistados, la revisión legal contenida en las fichas normativas y la dogmática jurídica de las citas. Esta triangulación permitió definir los datos necesarios para fortalecer la validez de los resultados mediante el contraste y sustentación de los mismos con la literatura jurídica especializada en relación al tema de investigación, que permitieran establecer parámetros desde la fundamentación teórica sobre los principios aplicables en el derecho administrativo sancionador, el debido proceso y la seguridad jurídica en relación al respeto del término legal para sancionar, que permitió determinar, inferir y contrastar los parámetros de información obtenido en el objeto de estudio del presente trabajo investigativo.

### 3.4 Operalización de Variables

**TABLA #10**  
**OPERALIZACIÓN DE LAS VARIABLES**

TITULO	Variable	Concepto	Dimensiones	Indicadores	Ítems	Técnica
<b>CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD</b>	<b>Dependiente:</b> <b>La caducidad de la competencia de la potestad sancionadora</b>	Caducidad es la forma irregular o anormal de terminación del procedimiento administrativo que consiste en la paralización del procedimiento iniciado durante el plazo legalmente establecido y por causa imputable al interesado y siempre que la causa de la inactividad del interesado en la cumplimentación del trámite sea indispensable para dictar resolución, más en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general o el procedimiento omitido fuera conveniente suscitarse para su	Potestad Administrativa	Potestad Administrativa sancionadora Ius Puniendi  Naturaleza Jurídica Alcance	Normativa que regula la potestad administrativa en Ecuador.  Diferencia de la potestad sancionadora administrativa y del poder punitivo judicial  ¿Cuántos procesos administrativos sancionadores por infracciones a la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado o ha llegado a su conocimiento?	Citas Textuales Fichaje Normativo  Entrevistas dirigidas a Abogados – autoridades sancionadoras de salud
			Potestad Discrecional	Atribuciones de los servidores públicos  Límites y Obstáculos  Control Administrativo	Obstáculos de la potestad discrecionalidad en la administración Pública. Mecanismos de control de la discrecionalidad de	Citas textuales Fichaje normativo

		resolución, definición y esclarecimiento, no se aplicará la caducidad			las autoridades administrativas.	
			Derecho Administrativo Sancionador	Principios fundamentales del Derecho administrativo Sancionador  Principio de Juridicidad, eficiencia, proporcionalidad, Legítima Confianza, Seguridad Jurídica	Alcance, límites de Los principios del Derecho administrativo sancionador.  Aplicación los principios fundamentales del Derecho administrativo sancionador  ¿Considera usted que existe alguna violación al principio de juridicidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica si una autoridad administrativa de salud emite una resolución más allá del término que se establece en la ley?	Ficha Normativa Citas textuales  Entrevistas dirigidas a abogados – Autoridades sancionadoras de salud.
			Procedimiento Sancionador	Competencia  Acto Administrativo Tipos de competencia  Elementos del acto administrativo	Legitimación pasiva, activa Elementos esenciales del procedimiento sancionador.  ¿a la autoridad sancionadora	Citas Textuales Ficha Normativa  Entrevistas dirigidas a Abogados –

					también le caduca la competencia para que emita el acto administrativo dentro del proceso sancionador?	autoridades sancionadoras de salud.
			Caducidad	Forma de aplicar la caducidad	Forma en la que opera la caducidad de la potestad sancionadora  ¿Considera usted que la emisión del acto administrativo sancionatorio pasado el tiempo establecido materializa la caducidad de la potestad sancionadora?	Fichaje Normativo Citas textuales  Entrevistas dirigidas a Abogados – autoridades sancionadoras de salud
	<b>Independiente: El término para emitir la resolución.</b>	Límite del plazo en que tiene que realizarse un acto procesal.  Límite temporal del que se hacen depender los efectos de un negocio jurídico, o fijación temporal del momento en que debe cumplirse una	Procedimiento administrativo sancionador	Pruebas Resolución administrativa Impugnación en sede judicial.	Etapas del procedimiento administrativo.  Factores que inciden en el cumplimiento de los plazos.  ¿Considera usted que debe ampliarse el tiempo 5 días para emitir resolución establecido en la	Fichaje Normativo Citas textuales  Entrevistas dirigidas a Abogados – Autoridades sancionadora de Salud

		prestación u otra Obligación.			Ley Orgánica de salud?	
			Ley Orgánica de Salud	Art. 230-231 Relación con el COA	Inaplicabilidad del COA y sus regulaciones en relación con la potestad sancionadora en materia de Salud Pública.	Fichaje normativo Citas textuales
			Resolución Administrativa	Plazo Motivación Requisitos formales Impugnación	Requisitos de validez del acto sancionador.  Incidencias de la caducidad a la potestad sancionatoria y a la impugnación de la resolución.  ¿Considera usted que, si el acto administrativo es nulo por operar la caducidad para emitir resolución, es deber de la autoridad superior ante quien se apela mediante un nuevo acto administrativo dejar insubsistente el acto administrativo sancionador anterior?	Fichaje Normativo Citas textuales  Entrevistas dirigidas a Abogados – Autoridades sancionadoras de salud

Elaborado por: Autores.



## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 4.1 Análisis, interpretación y discusión de resultados

##### 4.1.1 Análisis de entrevistas dirigida a abogados expertos en derecho administrativo sancionador con experiencia en la Ley Orgánica de Salud.

###### **Entrevista al Abg. John Manuel Alejandro Suárez, Mgtr.**

Profesión: Abogado Magister en Derecho Administrativo y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Salinas.

Fecha de la Entrevista: miércoles 30 de abril de 2025

Recurso: Plataforma de Videoconferencia Zoom

###### **1. ¿Cuántos Procedimientos administrativos sancionador por infracciones a la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado o ha llegado a su conocimiento?**

Se plantean 2 interrogantes en una sobre la participación de los procedimientos sancionadores, como servidor público me ha tocado sustanciar un gran número de procedimientos administrativos sancionadores, se me escaparía el número pero podría decir que más de treinta expedientes como comisario municipal tanto con COOTAD como con Código Orgánico Administrativo, fungiendo tanto como órgano instructor y órgano sancionador; y como abogado defensor cuando el Ministerio de Salud a través de su Comisaría de Salud han iniciado procedimientos sancionadores por infracciones a la Ley Orgánica de Salud, si me ha tocado intervenir pongamos en unos trece a catorce expedientes como defensa.

###### **2. ¿Considera usted que existe alguna violación al principio de juridicidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica si una autoridad administrativa de salud emite una resolución más allá del término que se establece en la ley?**

En la interrogante que me plantea estamos hablando en este caso el tiempo que tiene la autoridad sancionadora para emitir el correspondiente acto administrativo, si bien es cierto en el procedimiento sancionador general establecido en el COA, se establece un lapso de un mes para que la autoridad dicte la resolución correspondiente acorde a la tramitación que se ha dado, o por alguna infracción sobre la cual se ha iniciado un procedimiento sancionador.

Si hablamos de la juridicidad en este caso la asemejo a la tipicidad y legalidad, es decir que la norma tiene que estar escrita, si hablamos del debido proceso tenemos que observar lo señalado en nuestra norma constitucional en el artículo 76 que establece las garantías del debido proceso que deben observarse tanto por la autoridad que la tramite, garantizando los derechos de las partes que intervienen, y si hablamos de seguridad jurídica tenemos que ceñirnos al art. 82 que establece el respeto a la Constitución y normas jurídicas previas, claras y públicas, más que todo que sean aplicadas por una autoridad competente.

Si bien es cierto, si nos ceñimos estrictamente a lo que establece en el procedimiento administrativo sancionador, que lo califica el mismo código de carácter especial, la misma que si se excede en tiempo o el plazo legal que la ley le concede a la autoridad, prácticamente perdería la competencia en razón del tiempo; aquello ocasionaría lesión al debido proceso y a la seguridad jurídica, y permitiría que la parte que se sienta lesionada por no haber sido juzgada o haber sido notificada dentro de ese plazo legal debería acudir a impugnar dicha decisión en todo caso si se dictare posteriormente al plazo que la misma ley le concede a esta autoridad pública.

### **3. ¿Considera usted que la emisión del acto administrativo sancionatorio pasado el tiempo establecido materializa la caducidad de la potestad sancionadora?**

Si bien es cierto se establece claramente el plazo sobre se puede dictar el acto administrativo que resuelve en este caso el procedimiento especial sancionador, entonces a partir de que se termine o se concluya el término de prueba; sin embargo, se establece que, aún vencido el plazo para resolver, esto no exime al órgano competente de emitir su acto administrativo.

Aquí hay dos situaciones que en la práctica me han sucedido, alguna vez en un procedimiento sancionador como apelación se había excedido el plazo y se dictó después de quince días, entonces en este caso se acudió a un órgano judicial a reclamar la caducidad, sin embargo, los jueces rechazaron la demanda, si bien es cierto, se justificó que la resolución no fue

dictada dentro del plazo establecido, también se verificó que se excedió el tiempo pero ellos no declararon la caducidad como tal.

Sin embargo, en otros casos hablando independientemente considero que si uno va a recurrir de este acto lo que habría que alegar es la pérdida de la competencia en razón del tiempo, por cuanto en la misma normativa le establece el tiempo para resolver aquello. Entonces, sí es importante establecer y alegar las figuras jurídicas que le son aplicables, para que las mismas no configuren algún tipo de vulneración de derechos, como la seguridad jurídica, debido proceso y derecho a la defensa.

**4. Bajo su consideración, si por materializarse la caducidad de la potestad sancionadora, ¿a la autoridad sancionadora también le caduca la competencia para que emita el acto administrativo dentro del proceso sancionador?**

Sí, como ya mencioné, el que se dicte la resolución más allá del tiempo establecido en la norma configura la pérdida de la competencia en razón del tiempo, porque la norma le faculta solo por ese tiempo determinado el ejercicio de la potestad sancionadora, pasado el tiempo la autoridad sancionadora ha dejado de ser competente, es decir, la ley le despoja de esa cuota de poder entregada a él por un plazo determinado para poder sancionar. En este sentido la manifestación de su decisión carece de uno de los elementos de validez del acto administrativo.

**5. ¿Considera usted que, si el acto administrativo es nulo por operar la caducidad para emitir resolución, es deber de la autoridad superior ante quien se apela mediante un nuevo acto administrativo dejar insubsistente el acto administrativo sancionador anterior?**

En este caso tendríamos que observar y es pertinente este comentario, quién es la autoridad que sustancia el procedimiento, claramente conocemos que el artículo 76 numeral 1 de la Constitución establece la obligatoriedad de toda autoridad pública de garantizar y observar las garantías del debido proceso, en este caso el derecho de las partes.

Si bien es cierto, si se alega esa falta de competencia en razón del tiempo y no haber dictado en el plazo legal que la misma norma lo establece, igual encontramos que por lo general en este caso al pertenecer a la misma institución pública, en mucho de los casos lo que hacen es ratificar el acto administrativo y declarar válido todo lo actuado, pero dada la obligatoriedad como autoridad pública por decirlo así en segunda instancia administrativa

en un recurso de apelación, me correspondería quizá ratificar esa resolución siempre y cuando no se evidencie nulidad procesal o si se ha viciado porque no se han considerado ciertos elementos que configuren algún tipo de infracción o una sanción desproporcionada.

Sin embargo, aun cuando vencen los plazos legales para emitir los actos administrativos, aquello no me exime de mi obligación como máxima autoridad ejecutiva de emitir la correspondiente resolución. Si aquello no me exime de que dicte la resolución, pero la dicto de forma gravosa y sin competencia, y procedo a ratificar lo que hizo el órgano inferior; yo considero que en esos casos ya deberían recurrir a un órgano judicial para que acoja la violación de un derecho subjetivo que se considere que se ha violentado por la pérdida de competencia en razón del tiempo de acuerdo con la pregunta que usted me realiza.

**6. ¿Considera usted que debe ampliarse el tiempo 5 días para emitir resolución establecido en la Ley Orgánica de salud?**

En este caso mantengo dos posiciones dada en mi experiencia como abogado patrocinador cuando se han notificado procedimientos sancionadores, existe en este caso una antinomia por así decirlo o controversia en el caso de que se considera a la ley Orgánica de Salud como una ley especial y al Código Orgánico administrativo como una norma general; denotando bien que los dos cuerpos normativos son orgánicos.

Sin embargo, si nos vamos a las disposiciones derogatorias, en este caso la primera establece claramente que al momento que entró en vigencia el COA derogó varios procedimientos sancionadores que estén considerados en las normas ahí proscritas, en este caso debería estar derogado el procedimiento administrativo de la Ley Orgánica de Salud y debería someterse a lo que dice el COA, pero en muchos casos la institución sancionadora del Ministerio de Salud ha sostenido y ha calificado que ellos se rigen bajo el principio de especialidad, inobservando lo que dice la disposición derogatoria novena del COA en la cual también establece que se derogan otras disposiciones generales y especiales que se opongan al Código Orgánico Administrativo.

Si ellos consideran que se rigen por una ley especial, deberían garantizar el debido proceso y dictar su resolución dentro de los cinco días que establece dicha norma, sin embargo, toman a conveniencia al COA como norma supletoria y se exceden en el tiempo de la resolución; hay algo que denotar también tienen si ellos se acogen a ciertos considerando del COA, el procedimiento debería tener dos autoridades, una instructora y una sancionadora, no obstante

la Ley Orgánica de Salud establece que sustancia todo el procedimiento el Comisario de Salud como autoridad instructora y sancionadora, desde allí ya vamos observando una eventual violación al debido proceso y la dualidad de instructor y sancionador puede recortar el tiempo para resolver.

Ahora, la Corte Constitucional ya ha determinado que en la aplicación para efectivizar el ejercicio punitivo del Estado de querer sancionar por infracciones administrativas a los administrados, debe observarse el principio de favorabilidad, siendo por favorabilidad en un procedimiento donde me van a sancionar y la ley especial como ellos la califican dice 5 días, pasado este tiempo demandaría la violación de derechos constitucionales por no sancionarme en el tiempo correspondiente, este tiempo de alguna manera permite contrarrestar esa doble calidad de órgano instructor y sancionador que faculta la Ley Orgánica de Salud por lo que yo creería que no debería ampliarse, pues si me dice 5 días, prácticamente se pierde la potestad sancionadora y tendrían que declararlo así, si es que somos garantistas del debido proceso; y emitir el acto administrativo declarando que ha operado la caducidad de su potestad para sancionar y ya no sancionar, pero en la práctica sucede todo lo contrario.

### **Análisis**

La entrevista revela dos dimensiones importantes, el Abg. John Alejandro con una amplia trayectoria detalla las perspectivas de los procedimientos sancionadores desde la posición general de los procedimientos, y el procedimiento especial sancionador en materia de salud, el jurisconsulto ha sustanciado muchos procedimientos administrativos sancionadores desde su posición como procurador sindico del Municipio de Salinas; asimismo, desde su experiencia y experticia como defensa del GAD municipal contra procesos sancionadores que la Comisaría de Salud ha incoado en contra de la entidad que patrocina, en este sentido toma importante relevancia la entrevista pues permite dilucidar aspectos desde la dimensión general del proceso sancionador y poder aterrizarlo y compararlo en congruencia con los parámetros del procedimiento especial contenido en la Ley Orgánica de Salud.

Respecto de la vulneración de las autoridades de salud a los principios de juridicidad, el debido proceso y la seguridad jurídica por dictar una resolución más allá del tiempo establecido el entrevistado nos brinda una construcción concatenada entre los principios, sugiere que la juridicidad al ser análoga a la legalidad funciona como el principio macro del que se desprende el actuar de la administración. En ese sentido, manifiesta que la norma proscrita es el fundamento principal de la actuación del ente sancionador, al tener que regirse

a lo contenido en la norma, la legalidad como norma positiva abarca la seguridad jurídica que se fundamenta en el apego al tenor literal del marco normativo, y enfatiza que esto permite tener la previsibilidad de las consecuencias jurídicas aplicables por las autoridades y estas actuaciones pre establecidas en la ley permiten que el proceso sea íntegro; no obstante establece que si la Ley Orgánica de Salud establece un tiempo de cinco días y la autoridad se excede, esto lesiona la seguridad jurídica, la autoridad pierde competencia y el debido proceso falla.

El Abg. Alejandro respecto de la caducidad y la competencia no establece su perspectiva obtenida desde la práctica, en donde establece la importancia de la identificación de las figuras jurídicas, determina que la emisión de una resolución pasado el tiempo si establece la caducidad, sin embargo, cuando intentó alegarla los jueces contenciosos no la aceptaron. Ahora, el entrevistado establece que la caducidad de la competencia está estrictamente ligada a la competencia, por lo que, el que opere la caducidad de la potestad sancionadora configura la pérdida de la competencia para la autoridad que se ha excedido en el tiempo para resolver, estableciendo que la caducidad de la competencia automáticamente vuelve incompetente a la autoridad en razón del tiempo y lo despoja de su autoridad para sancionar.

Con relación del deber de la autoridad ante quien se apela sobre dejar insubsistente un acto que ha sido emitido más allá del tiempo establecido, el entrevistado manifiesta que la vencidos los plazos sigue siendo deber de la autoridad pronunciarse y emitir una resolución; pero que la autoridad de segundo orden tiene que hacer una revisión con el fin de controlar la no existencia de algún vicio en el acto administrativo sancionador; frecuentemente las autoridades de apelación lo que hacen es ratificar el acto de la autoridad de primer orden, pero si existe una nulidad o alguna violación al debido proceso no se debería ratificar el acto; y que si la resolución que ratifica es extemporánea y gravosa ya debería proceder a reclamar ante el órgano jurisdiccional la vulneración de derechos desde la acción subjetiva.

Finalmente, de la cuestión relativa al tiempo establecido para emitir la resolución establecida en la Ley Orgánica de Salud, el profesional del derecho establece una dicotomía en este procedimiento, manifiesta la existencia de una derogatoria de todo procedimiento sancionador en el COA y que por ende lo que correspondería es que el procedimiento se sujete a las directrices establecidas en el COA, no obstante bajo el principio de especialidad como lo ha manifestado el Ministerio de Salud, dan continuidad a una norma paralela al COA. Ahora señala que la Ley Orgánica de Salud debería estar derogada incluso por

cuestiones que transgreden el debido proceso como la dualidad que se le otorga a la autoridad de salud de ser el órgano instructor y sancionador, cuando la Constitución establece que para el debido proceso estos órganos deben ser independiente el uno del otro; no obstante, al aplicar el principio de favorabilidad como lo ha mencionado la Corte Constitucional, deben respetarse los cinco días establecidos para emitir la resolución.

## **Entrevista al Abg. Daniel Fernando Brito Monar, Mgtr.**

Profesión: Abogado, Magister en Derecho Administrativo y Asesor Jurídico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Libertad

Fecha de la Entrevista: martes, 06 de mayo de 2025

Lugar: Palacio Municipal del Cantón La Libertad

### **1. ¿Cuántos Procedimientos administrativos sancionador por infracciones a la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado o ha llegado a su conocimiento?**

No tengo un número exacto, pero puedo indicar que son más de treinta procedimientos.

### **2. ¿Considera usted que existe alguna violación al principio de juridicidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica si una autoridad administrativa de salud emite una resolución más allá del término que se establece en la ley?**

Claro por supuesto, aunque no existe una jurisprudencia al respecto podemos tomar como caso análogo lo que la Corte Nacional ha resuelto respecto de la caducidad de la competencia de la Contraloría; en este sentido el principio es el mismo, la autoridad que dicta la resolución fuera del término establecido en la Ley Orgánica de Salud, es una autoridad que ha perdido la competencia para sancionar en razón del tiempo, por lo tanto su decisión va a afectar a la seguridad jurídica, al principio de legalidad, al principio de juridicidad y la consecuencia es que la resolución es nula.

### **3. ¿Considera usted que la emisión del acto administrativo sancionatorio pasado el tiempo establecido materializa la caducidad de la potestad sancionadora?**

La caducidad opera de oficio por el solo paso del tiempo, genera un efecto ipso iure, es decir, basta con que venza el término legal de los 5 días, llega el día 6 en ese momento ha operado la caducidad y lo que debe hacer el interesado es en caso de que la institución emita una resolución sancionadora, acudir al contencioso para que el contencioso declare que el acto es nulo porque ha operado la caducidad.

### **4. Bajo su consideración, si por materializarse la caducidad de la potestad sancionadora, ¿a la autoridad sancionadora también le caduca la competencia para que emita el acto administrativo dentro del proceso sancionador?**

Claro, por supuesto, porque la competencia está ligada en este sentido al tiempo, entonces, la autoridad es competente dentro del término de cinco días que indica la Ley Orgánica de



Salud, al vencer ese tiempo ha caducado tanto la competencia como el procedimiento y por lo tanto ya no puede expedir un acto administrativo sancionador.

**5. ¿Considera usted que, si el acto administrativo es nulo por operar la caducidad para emitir resolución, es deber de la autoridad superior ante quien se apela mediante un nuevo acto administrativo dejar insubsistente el acto administrativo sancionador anterior?**

Por supuesto, la autoridad administrativa que conoce a través de una apelación lo resultado por el inferior en caso de advertir que la autoridad inferior ha incurrido en caducidad por el vencimiento del término de cinco días tiene una obligación no legal, sino una obligación con el derecho, una obligación moral de declarar la caducidad y mediante un nuevo acto administrativo dejar insubsistente el anterior.

**6. ¿Considera usted que debe ampliarse el tiempo 5 días para emitir resolución establecido en la Ley Orgánica de salud?**

Bueno, considerando que quien resuelve no solo ejecuta actividades de derecho sancionador, sino que también ejecuta actividades administrativas, de instrucción y de supervisión, el término de cinco días podría ser insuficiente considerando el resto de las actividades de la autoridad; considero que debería extenderse el plazo a un plazo razonable de al menos unos 15 días para resolver y de esa manera evitar que pierda competencia en razón del tiempo.

### **Análisis**

El ab. Daniel Brito Monar revela una perspectiva respecto de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de salud desde la óptica de la especialidad del jurista en el derecho administrativa, respecto del procedimiento especial sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado una serie de procedimientos con más de 30 procesos, que permiten denotar la experticia y el amplio conocimiento sobre el tema en específico.

Sobre la vulneración al principio de juridicidad, el debido proceso y la seguridad jurídica el entrevistado menciona que, aunque no existe un pronunciamiento de la Corte Nacional respecto del tiempo contenido en la ley, esto es análogo a lo establecido sobre la misma problemática contenida en la Ley de la Contraloría General del Estado; en ese sentido el término es perentorio, pues si emite su resolución más allá del tiempo establecido pierde la

competencia y esto a toda luces transgrede la juridicidad en la actuación, el debido proceso dentro del procedimiento sancionador y la seguridad jurídica.

Sobre la materialización de la caducidad con el acto administrativo extemporáneo el Ab. Brito manifiesta que la caducidad opera por el simple paso del tiempo, es decir que para que se produzca no necesita de la emisión del acto administrativo, es decir, que tiene la cualidad de ser ipso iure y ser operar por mandato de la ley. En ese sentido, si llegado el quinto día la autoridad no emite la resolución la caducidad ha operado sin necesidad que el acto administrativo se emita.

Sobre la pérdida de la competencia de la autoridad manifiesta que esta está ligada al tiempo que la ley le ha facultado, siendo competente para sancionar únicamente dentro del término establecido de los cinco días; si se emitiera la resolución más allá de ese tiempo, el acto administrativo sancionador ya no debería producir efectos jurídicos pues la autoridad que dictó dicho acto es incompetente y por ende es nulo.

Ahora, el entrevistado manifiesta que de apelarse el acto administrativo que ha sido dictado más allá del tiempo establecido por la ley para sancionar, es deber ineludible de la autoridad de segundo orden dejar de sin efecto el acto administrativo sancionador inicial por contener una nulidad no convalidable como es haber perdido la competencia en razón del tiempo establecido, y por ende, es su obligación declarar que a la autoridad le ha fenecido la potestad sancionadora por haber operado la caducidad y dictar un nuevo acto que declare nulo y deje insubsistente el anterior.

Asimismo, el entrevistado menciona que la autoridad de salud aparte de ser el órgano resolutor, tiene más actividades de orden administrativas a las que tiene que responder, entre ellas actividades de dirección del órgano que representa y las actividades instructoras; aquí nuevamente se menciona lo que ya se ha manifestado previamente, la autoridad sancionadora es también autoridad instructora, y por ende entre todas estas actividades que realiza el tiempo para emitir resolución es corto, y debería ampliarse a un término más prudencial de al menos quince días para que esta autoridad pueda compaginar el resto de sus actividades administrativas e instructoras con la resolutoria, y evitar la vulneración de los derechos del administrado y de la administración por sancionar fuera del término de la ley.

## **Entrevista al Abg. Darla Anahí Gallino Sánchez, Mgtr.**

Profesión: Abogada Magister en Derecho Procesal en libre ejercicio

Fecha de la Entrevista: jueves, 08 de mayo de 2025

Lugar: Estudio Jurídico Gallino Merejildo & Asociados

### **1. ¿Cuántos Procedimientos administrativos sancionador por infracciones a la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado o ha llegado a su conocimiento?**

Durante el tiempo que llevo en el libre ejercicio, he participado como abogada defensora en algunos procedimientos sancionadores defendiendo a profesores y otros tipos de servidores públicos; en específico con sumarios administrativos sancionadores y como defensa de administrados en específico con procesos por infracciones a la Ley Orgánica de Salud en un aproximado de entre 12 a 14 procesos.

### **2. ¿Considera usted que existe alguna violación al principio de juridicidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica si una autoridad administrativa de salud emite una resolución más allá del término que se establece en la ley?**

Para responder esta pregunta voy a descomponerla en tres partes; primero respecto de la juridicidad, si bien es cierto, la juridicidad es la analogía del principio de legalidad para el derecho administrativo, en este sentido, el principio de la juridicidad dicta que todo tiene que estar regulado, incluyendo a la actuación del órgano a lo que dice la ley y sujetar su actuar a ella, es decir, solo puede hacer lo que la ley le permite, esto está ligado fundamentalmente a lo que la doctrina establece como la legitimidad de la actuación de la potestad administrativa, en este sentido las normas de actuación deben estar plasmadas en la norma.

Esto va concatenado con la seguridad jurídica que nos establece el art. 82 de la Constitución, la seguridad jurídica es la garantía de que las reglas van a estar establecidas de forma previa con la finalidad de que a la persona inmersa en el proceso no se le alteren las reglas del juego dentro del proceso, pues la norma en todo orden tiene que ser previsible, y aún en un procedimiento de derecho administrativo se tiene que mantener esa estructura concatenada de una supuesto de hecho y una consecuencia jurídica determinada por el proceso adecuado que permita conducir a la imputación del ilícito administrativo.

Y sobre el debido proceso, se debe cumplir con todo lo anterior, el debido proceso son una serie de garantías que sirven para asegurar los derechos del procesado, si una autoridad

administrativa, en este caso una del área de salud emite la resolución más allá del término establecido en la ley, está cambiando las reglas proscritas de forma expresa en la ley, apartando su actuación de lo permitido por la norma, y por ende bajo estas consideraciones existiría vulneración a estos principios y garantías si la sanción se produce después del quinto día.

**3. ¿Considera usted que la emisión del acto administrativo sancionatorio pasado el tiempo establecido materializa la caducidad de la potestad sancionadora?**

Hay que entender una situación muy importante, y esto es que la caducidad según la doctrina no necesita de un elemento como el acto administrativo para materializarse, pues para que ella se produzca solo necesita el paso del tiempo, en este sentido la caducidad no se materializa con el acto sancionatorio emitido fuera del tiempo; sino que, con que se llegue al sexto día, la caducidad ha operado y, por ende, esta institución jurídica se materializa de pleno derecho.

**4. Bajo su consideración, si por materializarse la caducidad de la potestad sancionadora, ¿a la autoridad sancionadora también le caduca la competencia para que emita el acto administrativo dentro del proceso sancionador?**

Si, una vez que ha operado la caducidad, es decir, la autoridad ha llegado al sexto día sin haber dictado la resolución, él, teóricamente ha perdido esa cuota de poder que la ley le ha otorgado para sancionar; así al perder esa cuota de poder por así decirlo, ha dejado de ser competente. En este sentido, hay que recordar que la competencia puede manifestarse en razón del tiempo, grado, materia y territorio, por ende, si el tiempo facultado para ejercer la potestad de sancionar se ha pasado, le ha caducado la facultad legal para ejercerla y por lo tanto dejó de ser competente para sancionar.

**5. ¿Considera usted que, si el acto administrativo es nulo por operar la caducidad para emitir resolución, es deber de la autoridad superior ante quien se apela mediante un nuevo acto administrativo dejar insubsistente el acto administrativo sancionador anterior?**

Para esta pregunta hay que entender dos situaciones importantes; la primera es que la autoridad de salud que sancione fuera del término ha perdido la competencia, y esta es requisito esencial para la legitimidad del acto administrativo, ha operado la caducidad, y lo que en el buen romance del derecho debería hacerse es que, la autoridad debería abstenerse

de sancionar y en el acto administrativo declarar que ha caducado su potestad para sancionar en ese proceso, e inmediatamente iniciar un nuevo procedimiento sancionador; no obstante en la práctica esto no sucede, la autoridad de salud, sea esta el comisario o el coordinador zonal sancionan fuera del término.

Si somos garantistas del debido proceso, al momento de apelar esta decisión y alegar la caducidad de la competencia para sancionar, la autoridad jerárquicamente superior ante quien se interpone el recurso debería emitir un nuevo acto administrativo declarando que el acto administrativo de primera instancia es nulo de pleno derecho; y, por el paralelismo de la forma jurídica, es decir, que en derecho los actos se deshacen como se hacen, debería estar en la obligación emitir un nuevo acto administrativo dejando insubsistente el acto sancionador.

**6. ¿Considera usted que debe ampliarse el tiempo 5 días para emitir resolución establecido en la Ley Orgánica de salud?**

En lo personal, considero que no debería ampliarse, que el tiempo sea reducido favorece al administrado, si la autoridad va a usar el procedimiento sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud debe sujetarse a los tiempos ahí establecidos. La Ley Orgánica de salud tiene una particularidad que por ser previa a la Constitución del 2008 y no haberse armonizado adecuadamente le da al funcionario sancionador la cualidad de ser también el funcionario instructor; en este sentido la autoridad ya tiene conocimiento previo de todo lo actuado en el proceso al momento de llegar a la audiencia; y por ende no puede decir que el tiempo es reducido para determinar responsabilidad o no, por cuanto considero que se debe respetar el término.

**Análisis**

La entrevista con la Ab. Gallino nos ofrece una perspectiva procesal respecto de la caducidad de la potestad y la pérdida de la competencia en la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador en materia de salud, desde su experiencia en la defensa del administrado mediante la representación de 12 a 14 causas puede ofrecer una visión que permita estructurar los aspectos procesales que se desprenden del término para la sustanciación de la fase resolutoria.

Sobre la vulneración de la juridicidad, el debido proceso y la seguridad jurídica, la entrevistada menciona que la juridicidad responde a la legalidad y la supeditación de lo que

debe hacer la administración conforme lo establece la norma positiva, pues esto dota al órgano de legitimidad para ejercer las actuaciones que mediante el texto normativo se le faculta. Sobre la seguridad jurídica, señala que se puede entender como la previsibilidad de la norma, esto permite tener las reglas del procedimiento previstas, entendiendo que van a existir reglas predeterminadas para las actuaciones dentro de un proceso lógico y ordenado que crean reglas del juego claras que no pueden ser cambiadas pues dan seguridad de lo que puede o va a pasar a los involucrados; y que todo esto garantiza el debido proceso, pues las garantías que deben existir para determinar derechos y responsabilidades están proscritas y deben respetarse.

Sobre la caducidad, la Ab. Darla Gallino manifiesta que procesalmente la caducidad no necesita materializarse, sino que, esta opera de oficio, pues el paso del tiempo materializa la caducidad; que se materializa por sí misma y que no necesariamente necesita de un acto administrativo para que se extrapole esta figura jurídica dentro del procedimiento sancionador o cualquier otro procedimiento.

También establece sobre la pérdida de competencia ligada a la caducidad de la potestad sancionadora, mencionada que, al haber operado la caducidad, si la autoridad llega al sexto día sin emitir la resolución es la propia ley quien la despoja de la cuota de poder que le ha facultado la norma para sancionar y por ende se puede establecer que ha perdido la competencia en virtud del tiempo; así, ya no puede sancionar pues a todas luces es incompetente.

Al preguntarle sobre si la autoridad ante quien se apela el acto administrativo que se dictó más allá del tiempo establecido debe declarar la nulidad del acto y dejarlo insubsistente menciona que, si el acto fue emitido fuera del tiempo que la ley le faculta para sancionar como son los cinco días en el caso en mención, las reglas doctrinales del debido proceso infieren que la autoridad es incompetente por ser extemporaneidad; en ese sentido lo que correspondería es abstener de sancionar, pero si sanciona es deber de la autoridad que conoce el proceso identificar la nulidad por razón de competencia; y mediante un nuevo acto administrativo, declarar la nulidad y dejar insubsistente el acto que contiene un acto gravoso; y como menciona debería hacerse mediante un nuevo acto administrativo pues esto se vuelve imperativo a la luz de la teoría del paralelismo de forma en donde los actos se deshacen como se hicieron, en este sentido si la resolución sancionadora es emitida mediante acto administrativo, su eventual insubsistencia debería hacerse mediante un acto administrativo.

Respecto del tiempo para sancionar determinado en la ley para emitir la resolución, la entrevistada mediante su criterio jurídico establece que no debería ampliarse, nuevamente aparece una figura que ya han mencionado los anteriores entrevistados y es que, la autoridad de salud es órgano instructor y órgano resolutor, que bajo esta doble cualidad no puede alegar poco tiempo para sancionar porque ya conoce de antemano todo el proceso. Que esto responde a una ineficaz armonización de la norma con la Constitución. No obstante, por tener esta doble cualidad de función el tiempo establecido no debería ser una limitante para sancionar, y en ese sentido no debería ampliarse.

## **Entrevista al Abg. Stanley Fernando Brito Miranda, Mgtr.**

Profesión: Abogado Magister en Derechos Humanos de Poblaciones más Vulnerables en libre ejercicio, Ex Comisario Provincial de Salud y ex Director Provincial de Salud Subrogante

Fecha de la Entrevista: jueves 08 de mayo de 2025

Lugar: Oficina del Entrevistado-La Libertad

### **1. ¿Cuántos Procedimientos administrativos sancionador por infracciones a la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado o ha llegado a su conocimiento?**

Buenos días, como autoridad de salud que fui en el transcurso de los años 2016 y 2017 como Comisario Provincial de Salud y Director Provincial de Salud Subrogante, y en el libre ejercicio que me encuentro al momento considero que he llevado más de 50 procesos.

### **2. ¿Considera usted que existe alguna violación al principio de juridicidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica si una autoridad administrativa de salud emite una resolución más allá del término que se establece en la ley?**

Claro, al debido proceso, por cuanto, dictar resolución dentro del tiempo establecido que ejerce la competencia es una garantía del debido proceso; en trámite sanitario, el procedimiento sancionador, que como autoridad de salud está obligado a llevar adelante el comisario o su superior dependiendo de las circunstancias si es resolución de primer orden o de apelación, debe resolver en el tiempo establecido para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica que ligada a la juridicidad deben regir la actuación a norma que ya está preestablecida en un cuerpo legal, por lo tanto se habría afectaciones de derecho.

### **3. ¿Considera usted que la emisión del acto administrativo sancionatorio pasado el tiempo establecido materializa la caducidad de la potestad sancionadora?**

La caducidad opera por el simple paso del tiempo, porque así está preestablecido, generalmente los profesionales del derecho tienden a confundir dos figuras jurídicas, la primera es la prescripción y la segunda es la caducidad, que, aunque puedan parecer iguales en la práctica son totalmente diferente.

En cuanto a la caducidad que es la pregunta en concreto, la ley le otorga un tiempo determinado a la autoridad correspondiente para que resuelva, si ese tiempo preestablecido en la ley ha fenecido, con ello se configura primero la caducidad y por ende el exceso del tiempo materializa la pérdida de la competencia de la autoridad correspondiente.



**4. Bajo su consideración, si por materializarse la caducidad de la potestad sancionadora, ¿a la autoridad sancionadora también le caduca la competencia para que emita el acto administrativo dentro del proceso sancionador?**

Sí, es una regla Sine Qua Nom, en el momento que se queda sin facultad para ejercer la potestad sancionadora en virtud de la caducidad, la autoridad pierde la competencia en razón del tiempo para emitir un acto sancionador.

**5. ¿Considera usted que, si el acto administrativo es nulo por operar la caducidad para emitir resolución, es deber de la autoridad superior ante quien se apela mediante un nuevo acto administrativo dejar insubsistente el acto administrativo sancionador anterior?**

La autoridad de segundo orden es siempre una autoridad superior; la Constitución de la República del Ecuador garantiza el derecho que tiene toda persona a recurrir de la decisión, y esto opera también en los actos administrativos; la primera instancia es la o el comisario de salud, porque estamos hablando de la Ley Orgánica de Salud.

Cuando el Comisario de Salud emite una resolución, está en potestad de recurrir pues no es una obligación, y en este caso como ejemplo usted es el afectado, usted está en potestad de recurrir, es decir, apelar en segunda instancia ante el superior, pero debe fundar lo que se encuentra alegando en la apelación correspondiente. Aquí la autoridad superior tiene la obligación de analizar la resolución y de ser el caso encontrar los vicios del acto, es decir, de justificarse el hecho de que se ha excedido del tiempo establecido en la ley y debería resolver acogiendo su pedido de alegación de que ha operado la caducidad y que por ende la autoridad que sancionó ha perdido la competencia.

**6. ¿Considera usted que debe ampliarse el tiempo 5 días para emitir resolución establecido en la Ley Orgánica de salud?**

Es pertinente, pese a entender que ustedes como estudiantes de derecho deben conocer que hay dos figuras en cuanto a los tiempos que se otorgan para ciertos tipos de resoluciones y procedimiento que son: los términos y los plazos, cuando hablamos de plazos hablamos de todos los días incluidos días sábados, domingos y feriados, y en los términos solo son días laborables.

En el presente caso la Ley Orgánica de Salud en el art. 230 y 231 establece que la autoridad de salud debe resolver dentro del término de cinco días, ese término de cinco días, a mi criterio, es muy corto, ahí existe una contradicción, la Ley Orgánica de Salud fue reformada en el 2015 y el COA fue expedido en el 2017, es decir, es una ley posterior. Pese a esto, los procesos de salud tienen que ser procesados o desarrollados con la Ley Orgánica de Salud y como norma supletoria COIP y COGEP, pero al ser actos de la administración debería suplirse con el COA y acoger el término que se establece ahí, que son 30 días para resolver; no obstante, el procedimiento se debe resolver dentro de los cinco días porque así dice la norma.

Aquí debería ser una obligación para la Asamblea Nacional el encuadrar esta ley a la normativa administrativa general y a los preceptos constitucionales.

### **Análisis**

La entrevista con el Abg. Stanley Brito ofrece dos perspectivas fundamentales sobre los procedimientos administrativos sancionadores, la caducidad y la pérdida de la competencia desde su experiencia como abogado en el libre ejercicio y como ex autoridad sancionadora de salud de primer y segundo orden en la sustanciación de procedimientos con más de cincuenta procesos que permiten destacar la visión de las dos posiciones procesales.

Sobre la afectación al debido proceso, la seguridad jurídica y la juridicidad manifiesta que emitir resolución fuera del tiempo establecido si produce vulneración a ellos, pues el tiempo establecido para ejercer la competencia es parte del debido proceso, si el tiempo está determinado en la ley, la autoridad debe sujetarse a ella porque así está escrita, si se sanciona fuera de ese tiempo, la actuación del órgano o de la autoridad se separa de la legitimidad que la norma le faculta para dicha actuación y por ende se afecta directamente a la seguridad jurídica, la juridicidad y fundamentalmente al debido proceso.

El entrevistado aporta su criterio sobre la materialización de la caducidad de la potestad, manifiesta que esta opera por el simple transcurso del tiempo; que no se debe confundir la caducidad con la prescripción que opera a petición del interesado. En ese sentido, la caducidad no necesita del acto administrativo, y simplemente con no sancionar en el tiempo establecido ha operado y esto provoca que se materialice la pérdida de la competencia de la autoridad para sancionar por haberse caducado su capacidad para sancionar.

Sobre la pérdida de la competencia el Ab. Stanley Brito manifiesta que esta es una condición Sine Qua Nom que va ligada a la caducidad de la potestad sancionadora, por lo que la segunda es un efecto que se produce de la primera; así, que se le caduque la potestad sancionadora provoca eventualmente que pierda su cuota de poder que radica en la competencia.

Al amparo de la incógnita sobre si la autoridad de apelación debe dejar insubsistente un acto administrativo cuando este ha sido emitido más allá del tiempo establecido, el entrevistado manifiesta que el derecho a recurrir es una facultad y no una obligación, que el administrado que cree vulnerado sus derechos por un acto extemporáneo puede apelar de dicho acto; pero, debe fundamentar a la autoridad en el escrito de apelación que ha operado la caducidad y la eventual pérdida de la competencia de la autoridad que dictó el acto y que bajo esas alegaciones la autoridad de apelación debe resolver, y de evidenciar que existió la extemporaneidad de la resolución debe resolver acogiendo su pretensión y declarando nulo el acto que ha emitido la autoridad sancionadora.

El entrevistado sobre si el término de cinco días es apropiado para resolver o debería ampliarse establece que la Ley Orgánica de Salud está en contradicción con la Constitución y con el Código Orgánico Administrativo que es la norma general que regula los procedimientos administrativos en general, sobre todo los referentes a procedimientos sancionadores, en ese sentido establece que el COA dictamina una periodo de 30 días para emitir resolución, que este es un término prudente, y que corresponde a la Asamblea Nacional armonizar esta ley con los preceptos administrativos y constitucionales, y que si debería ampliarse los cinco días al amparo de lo establecido en el COA y tener 30 días para resolver dentro del procedimiento sancionador.

## **Entrevista al Abg. Washington Javier Alvarado Olmedo, Mgtr.**

Profesión: Abogado Magister en Derecho Penal y Ex Encargado del Órgano Resolutor de Procedimientos Sancionadores Administrativos del régimen especial de Galápagos

Fecha de la Entrevista: jueves 08 de mayo de 2025

Recurso: Plataforma de Videoconferencia Zoom

### **1. ¿Cuántos Procedimientos administrativos sancionador por infracciones a la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado o ha llegado a su conocimiento?**

Dentro de mi experiencia como funcionario público estuve a cargo de procedimientos administrativos sancionadores específicamente en la fase resolutoria, ahí habré conocido durante el tiempo que estuve a cargo de la dirección jurídica un aproximado de 150 procedimientos sancionadores; desde el lado privado de mi ejercicio profesional como abogado en libre ejercicio, y específicamente con la Ley Orgánica de Salud he sustanciado aproximadamente 20 procedimientos administrativos sancionadores.

### **2. ¿Considera usted que existe alguna violación al principio de juridicidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica si una autoridad administrativa de salud emite una resolución más allá del término que se establece en la ley?**

En este sentido debo ser claro y con relación a la pregunta específica, considerando que en algún momento también fui funcionario público, considero que el término está establecido en la Ley Orgánica de Salud en el evento de que una autoridad falle o resuelva posterior al tiempo, consideraría que no hay una violación, ¿y por qué?, porque la regla administrativa establece que el administrado, sin perjuicio de que se hayan irrespetado los términos, él necesita una respuesta; entonces, que es lo que dice la normativa que regula la materia administrativa en general en este caso el COA, te dice resuelve así sea fuera del tiempo, sin perjuicio de la responsabilidad de la autoridad que se demoró en emitir la respuesta.

En ese sentido, una violación mayor sería a mi criterio personal no emitir nunca una resolución, pero si se pasa un día, dos días o una semana consideraría que no hay una violación, porque al final se terminó el proceso con una resolución que al final puede ser impugnada ante el superior o ante el Tribunal Contencioso Administrativo por un derecho subjetivo.

### **3. ¿Considera usted que la emisión del acto administrativo sancionatorio pasado el tiempo establecido materializa la caducidad de la potestad sancionadora?**

A mi criterio personal no produce caducidad de la potestad sancionadora básicamente en este caso porque la ley, la ley específica que contiene el procedimiento sancionador, la Ley Orgánica de Salud no ha establecido esa consecuencia jurídica, entonces por una cuestión de principio de legalidad, como si está establecido por ejemplo en el COA que te dice que los plazos o los términos para resolver, es decir pasado el tiempo máximo producirá la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

En cambio, la Ley Orgánica de Salud no establece esa consecuencia jurídica, que debería estar normado por principio de legalidad en una consecuencia jurídica que diga -pasado los cinco días si no hay resolución se producirá la caducidad- porque no se puede presumir en ese sentido, si bien es cierto, la caducidad opera por el simple hecho de haber transcurrido el tiempo y no se necesita una resolución, el mismo COA que si establece esta consecuencia en su procedimiento sancionador en función de la caducidad, establece la potestad del administrado para solicitar una certificación que diga que ha operado la caducidad; que no es una declaratoria, en ese sentido, creería que a menos que la ley establezca puntualmente que pasado ese término se produce la caducidad, no habría violación en ese sentido.

**4. Bajo su consideración, si por materializarse la caducidad de la potestad sancionadora, ¿a la autoridad sancionadora también le caduca la competencia para que emita el acto administrativo dentro del proceso sancionador?**

Si es que la ley reconociera la caducidad de la potestad de la administración para sancionar, lo que la administración únicamente podría hacer es emitir una resolución, pero en sentido favorable al administrado, no podría en ese sentido emitir una resolución sancionando, sino solo reconociendo que en virtud de que ha operado la caducidad se archive dicho proceso.

**5. ¿Considera usted que, si el acto administrativo es nulo por operar la caducidad para emitir resolución, es deber de la autoridad superior ante quien se apela mediante un nuevo acto administrativo dejar insubsistente el acto administrativo sancionador anterior?**

De hecho, concuerdo en ese sentido con la pregunta, correspondería en este caso a la autoridad superior si es que la parte que apela propone esa nulidad absoluta; y, en resolución la autoridad de segundo orden declare básicamente en este la nulidad de todo lo actuado, y porque ha operado la caducidad evidentemente el archivo del proceso.

**6. ¿Considera usted que debe ampliarse el tiempo 5 días para emitir resolución establecido en la Ley Orgánica de salud?**

En ese sentido yo tengo una opinión que no se si te vaya a responder la pregunta que me has realizado, pero yo soy del criterio de que desde la expedición del COA y desde la disposición derogatoria primera contenida en la ley, hay una derogatoria expresa de todas las normas para sustanciar procedimientos administrativos incluyendo procedimientos administrativos sancionadores; en ese sentido yo soy de la línea de creer que debe acatarse lo que se dispone en el COA y respetarse los términos que se establecen en el COA con relación justamente a los pronunciamientos del procurador respecto del criterio de especialidad que mantiene vigente al procedimiento contenido en la LOS dónde te dice como aplicar la normativa pero que queda a criterio de la institución aplicarla.

Soy asimismo de la línea de desconocer los pronunciamientos del procurador, porque los pronunciamientos de la procuraduría son consultas que hacen las máximas autoridades de una institución, pero para un caso en específico; no son de aplicación general para todos los procedimientos, entonces cada procedimiento tiene su particularidad, por lo tanto, esos procedimientos te permiten saber cómo manejar en específico ese procedimiento, que no son como se ventilan todos.

Bajo esa premisa, obviamente la normativa y el procedimiento que está contenida en la Ley Orgánica de Salud es un procedimiento anacrónico porque ya no representa la realidad actual, considerando que es una ley que es anterior a la expedición del COA y que está desajustada a los presupuestos de la Constitución. Asimismo, los abogados que hacemos procedimientos administrativos sancionadores tenemos la premisa de que todo parte de la Constitución que es garantista de derechos, y que establece justamente cuales son los presupuestos que tienen que representarse en un debido proceso, para el debido proceso el legislador constituyente ha establecido que debe haber separación de fases y de las personas que instruyen los procedimientos y los que sancionan.

Hay que entender que el procedimiento administrativo sancionador es analógicamente como un hijo pequeño del procedimiento penal, donde existe una fase investigativa que es independiente, misma que es conocida por un fiscal y que en materia administrativa debería ser sustanciada por un funcionario administrativo que investigue, y que al órgano resolutor le llegue lo investigado y pueda emitir una resolución. En ese sentido, en todos los procesos

que yo he participado especialmente con la aplicación de la Ley Orgánica de Salud, siempre se ha alegado que es una nulidad absoluta contraria al debido proceso, a la seguridad jurídica y el derecho a la defensa, el que, un solo funcionario conozca el procedimiento en la fase instructora y en la resolutoria y no haya la separación que la Constitución establece en ese sentido.

Yo, en todos mis procesos he alegado esta cuestión sobre el tema de saber que es una nulidad que a posterior un órgano jurisdiccional pueda darte la razón por ser contrario a la Constitución; pero hay funcionarios que funcionan con el formato, que lo que hacen, es decir aquí tengo mi formato, respeto mi formato y así es como me manejo independientemente de la responsabilidad administrativa, civil o incluso penal en la cual pudieran incurrir por no aplicar la normativa constitucional vigente.

Bajo esa premisa, es evidente que o se reforma la ley para ampliar los términos y armonizar la ley, o se acoge el criterio que sostenemos respecto de que el COA ya derogó todos los procedimientos administrativos y sancionadores contenidos en muchas leyes administrativas, y se hacen respetar los términos que son más prudenciales para poder resolver como si están en el COA, y que si están armonizados con la Constitución.

### **Análisis**

La entrevista con el Ab. Washington Alvarado aporta significativamente otorgando una perspectiva del procedimiento sancionador en materia de salud desde la posición de servidor público como director jurídico de los procedimientos en fase resolutoria y como abogado en el libre ejercicio con ciento cincuenta procesos como autoridad y veinte en el libre ejercicio, todos sustanciados con la Ley Orgánica de Salud, dilucidando aspectos como la caducidad de la potestad y pérdida de la competencia basados en los criterios de experticia y experiencia como órgano resolutor y abogado defensor.

El abogado Alvarado respecto de la existencia de una posible vulneración al debido proceso, la seguridad jurídica y el principio de juridicidad al emitir una resolución sancionatoria más allá del término establecido en la ley comenta que desde su perspectiva jurídica como ex funcionaria en el ámbito resolutor de salud, estos principios y garantías no se ven afectados, manifiesta que una afectación mayor sería el no emitir la resolución; pues es un derecho fundamental del administrado que se emita una resolución, en ese sentido, es deber de la autoridad emitir el acto así sea pasado el tiempo establecido dando una respuesta al

administrado sobre la situación, y que emitida la resolución ya verá el administrado si impugnará el acto sancionador ante el contencioso si creyera que vulnera algún derecho subjetivo.

Sobre la materialización de la caducidad de la potestad sancionadora con el acto administrativo, menciona que desde el aspecto de la legalidad no se produciría la caducidad de la potestad si se emite el acto más allá de los cinco días, esto debido a que la ley no establece la consecuencia jurídica que dicte que el término es productor de la capacidad como si se regula en el COA, en ese sentido, si no existe consecuencia jurídica dictada en ley para la extemporaneidad del acto, no puede producirse una consecuencia jurídica como la caducidad. En ese orden de idea, el entrevistado menciona que para que se produzca la caducidad esta deber ser una consecuencia previsible en la norma, pero si el paso del término no tiene como consecuencia la caducidad de la potestad, esta no opera.

De la pérdida de la competencia por la caducidad de la potestad sancionadora, el abogado Washington Alvarado establece que, si la ley en materia de salud reconociera en su norma positiva la consecuencia jurídica de la caducidad de dicha potestad, efectivamente la autoridad perdería la competencia para sancionar y solo debería remitirse a emitir el acto administrativo favorable, es decir, declarar que ha operado la caducidad, y que por ende no es competente para sancionar y el eventual archivo del procedimiento que se está sustanciando; sin embargo, esto no es así porque como ya mencionó, la norma no recoge la consecuencia de caducidad desprendida de la extemporaneidad del acto sancionador.

Asimismo, se consultó al entrevistado respecto de si considera que de ser nulo el acto administrativo por ser dictado extemporáneo es deber de la autoridad de apelación dejar insubsistente el acto sancionador; el profesional del derecho menciona que concuerda con dicho efecto, que de existir nulidad por caducidad de la competencia, y la ley determine dicha consecuencia jurídica desprendida del plazo, es deber de la autoridad de apelación declarar la nulidad absoluta del acto por la pérdida de la competencia en razón del tiempo por haber operado la caducidad, y en resolución dejar sin efecto el acto sancionador y eventualmente el archivo del procedimiento que se está sustanciando.

Finalmente, de la última pregunta sobre si debería ampliarse el tiempo establecido en la Ley Orgánica de Salud de cinco días para emitir la resolución sancionadora, el entrevistado no ofrece una respuesta directa a la interrogante; contrario sensu, realiza un análisis de la



situación respecto del término. El entrevistado menciona que el procedimiento sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud teóricamente si esta derogada en las disposiciones derogatorias del COA, que en ese sentido es el COA y sus términos los que deberían aplicarse.

No obstante, que el criterio de especialidad dicho por el Procurador que lo mantiene vigente no debería aplicarse, pues el procedimiento es anacrónico y contrario a la Constitución y a las disposiciones del COA que es la norma general para la aplicación del derecho administrativo en el Ecuador. Aquí su criterio se ve ligado al criterio de los entrevistados anteriores, señala que el procedimiento contenido en la ley de salud es incluso incompatible con la Norma Normarum pues dota al mismo ente de ser instructor y sancionador. Señala que el procedimiento sancionador es en la analogía un hijo pequeño del proceso penal, en el proceso penal es garantía básica del debido proceso que sea fiscalía el órgano instructor y un tribunal el órgano resolutor; que la dualidad de funciones este en un mismo órgano produce vulneración, y que en este sentido debería armonizarse esta ley con los preceptos constitucionales y legales y tomar el término establecido por el COA para resolver pues son términos más prudentiales para la autoridad.

#### **4.1.2 Análisis de entrevistas dirigida a autoridades sancionadoras en materia de salud con experiencia en la Ley Orgánica de Salud.**

##### **Entrevista al Abg. Mónica Geomara Villón González, Mgtr.**

Profesión: Abogado Magister en Derecho Constitucional y Comisaria Provincial de Salud de Santa Elena.

Fecha de la Entrevista: martes 06 de mayo de 2025

Lugar: Oficina de la Comisaría Provincial de Salud de Santa Elena - Salinas.

##### **1. ¿Cuántos Procedimientos administrativos sancionador por infracciones a la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado o ha llegado a su conocimiento?**

Buenas tardes, soy la abogada Mónica Villón González, Comisaria de Salud de la Provincia de Santa Elena, y respondiendo a las preguntas con respecto al proceso de investigación que realizan los alumnos que están futuro a titularse como profesionales del derecho me permito indicar lo siguiente, en esta oficina técnica de aseguramiento de calidad de los servicios de salud no solamente sustanciamos o tramitamos procesos de la provincia de Santa Elena, también de la Provincia de Galápagos, a la presente fecha estamos sumando 30 procesos sancionatorios que se han ventilado en esta oficina.

##### **2. ¿Considera usted que existe alguna violación al principio de juridicidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica si una autoridad administrativa de salud emite una resolución más allá del término que se establece en la ley?**

Esta pregunta la voy a contestar de la siguiente manera; debemos determinar en primer lugar que la Ley Orgánica de Salud, para nosotros ahora como Comisarios de Salud está encargada del proceso sancionatorio, la ley se encuentra vigente, por lo tanto, es esta ley la que me indica un procedimiento específico en la cual debemos conocer y sustanciar para la aplicación de las normas respectivas.

Ahora, con respecto a dictar una resolución más allá del término debo señalar que esto se encuentra en el art. 231 de la Ley Orgánica de Salud que establece que vencido el término probatorio, esto es, una vez transcurrido la totalidad del término o del plazo, la autoridad debe dictar la resolución dentro del término de cinco días; pero nosotros debemos hacer un análisis gramatical sistematizado con respecto a esta frase de vencido el término de prueba, porque nosotros tenemos que dar la resolución dentro de los cinco días; es decir, nuestro

parámetro jurídico es dentro de los cinco días, pero esto es posterior al término probatorio. De esta manera nosotros estaríamos cubriendo la seguridad jurídica que estipula el artículo 82 de la Constitución y la legalidad del acto.

**3. ¿Considera usted que la emisión del acto administrativo sancionatorio pasado el tiempo establecido materializa la caducidad de la potestad sancionadora?**

Lo que sucede es que al hacerte la contestación a esta figura jurídica, como vuelvo a repetir, me voy a compaginar a lo que dice la Ley Orgánica de Salud; como ustedes podrán haber visto a lo largo de su investigación, la Ley Orgánica de Salud no me habla de prescripción o caducidad, por lo tanto, si el procedimiento administrativo sancionatorio está en base a la Ley Orgánica de Salud y no está contemplado en ella caducidad y la prescripción, nosotros no estaríamos causando ninguna mora procesal o nulidad con respecto al proceso; pero, si este término para la prescripción o la caducidad estuviera determinado en la ley o que el Código Orgánico Administrativo estuviera señalado como una herramienta supletoria estipulado en la normativa vigente, estaríamos causando caducidad de la potestad; pero no es así.

**4. Bajo su consideración, si por materializarse la caducidad de la potestad sancionadora, ¿a la autoridad sancionadora también le caduca la competencia para que emita el acto administrativo dentro del proceso sancionador?**

Tal y como he venido indicando, y tal como me imagino ustedes ya conocen por el desarrollo de su proceso de investigación, en esta oficina técnica de aseguramiento de la calidad de los servicios de salud, tenemos una herramienta en la cual se dice que corresponde dentro de la sustentación del proceso sancionatorio; Pero este instrumento me habla de casos en específicos, y datos específicos en la aplicación del Código Orgánico, pero como señalo una vez más, no se señala al COA como norma supletoria, si lo nombrara en una forma supletoria, diríamos que es de aplicación directa y en forma expresa de sus regulaciones; pero no lo dice.

Me vuelvo a ratificar, que, si en nuestro proceso sancionatorio estuviera en decir que el COA es la norma supletoria en forma general, Exactamente estaríamos causando la caducidad de la potestad; pero no es el caso.

**5. ¿Considera usted que, si el acto administrativo es nulo por operar la caducidad para emitir resolución, es deber de la autoridad superior ante quien se apela mediante un**

**nuevo acto administrativo dejar insubsistente el acto administrativo sancionador anterior?**

Tenemos que indicar que esto se refiere a una sana crítica, las autoridades de primera instancia estamos aplicando tal y como hemos manifestado en las preguntas anteriores lo contenido en la Ley Orgánica de Salud. Ahora, si estuviésemos indicando respecto de la actuación de nuestros inmediato superior, tendríamos que indicar que él, exactamente va a realizar el análisis, tal y como lo hemos hecho nosotros de que si el COA es coherente o jurídicamente procedente la aplicación con respecto al plazo estipulado.

Ahora, si él ve de la manera de que, como hemos indicado, no existe prescripción o caducidad como determina la Ley Orgánica de Salud, se podría tomar de que el acto administrativo es válido; pero si el en ese momento realiza la aplicación del COA como una norma supletoria podría estar indicando que el acto es nulo.

**6. ¿Considera usted que debe ampliarse el tiempo 5 días para emitir resolución establecido en la Ley Orgánica de salud?**

Con respecto a esto, podríamos indicar que estamos aplicando la Ley Orgánica de Salud, por lo tanto, tenemos cinco días término para el dictamen de la resolución, no tendría nada que decir para apreciar de que debemos ampliar el término que está establecido; por lo tanto, con el término que se aplica no tendría ningún momento de realizar un análisis para una ampliación; considero que este término es procedente y adecuado para la aplicación.

**Análisis**

La entrevista con la Ab. Mónica Villón quien ejerce sus funciones como Comisaria de Salud de la Provincia de Santa Elena y Galápagos, brinda una perspectiva de la aplicación de los preceptos jurídicos del procedimiento administrativo sancionador desde la sustanciación de dichos procesos basados en la posición del cargo de autoridad sancionadora que ostenta, la Comisaria de Salud ha sustanciado en el último año un aproximado de treinta procesos que permiten desde la práctica emitir un criterio jurídico basado en la aplicación cotidiana del proceso.

La entrevistada señala que el término establecido en la ley es su parámetro legal para emitir la resolución, que dentro de ese tiempo se garantiza la seguridad jurídica, el debido proceso y la juridicidad de la resolución al amparo del imperativo constitucional establecido en el

Art. 82 de la carta constitucional. Esto se puede entender que solo dentro de ese término no se afectan las esferas de la seguridad jurídica, el debido proceso y la juridicidad.

Sobre la materialización de la caducidad de la potestad sancionadora por una resolución de extemporánea la Ab. Mónica Villón señala que la Ley Orgánica de Salud no habla de caducidad o de prescripción, en ese sentido establece que si el procedimiento sancionador está basado en la Ley de Salud y esta no contempla expresamente estas figuras jurídicas y por ende no se producen estos efectos jurídicos; en consecuencia no se puede materializar la caducidad si esta no está determinada como consecuencia establecida expresamente en la norma de salud, como si está en el COA que no es norma supletoria de directa aplicación en la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador en materia de salud.

Respecto de la pérdida de la competencia de la autoridad por la caducidad de la potestad sancionadora la entrevistada menciona que la oficina técnica que está a su cargo tiene herramientas que permiten sustanciar el procedimiento sancionador contenido en la Ley Orgánica de Salud, pero que en estas mismas al igual que con la caducidad no están dictaminadas de forma positiva y que no establecen al COA como norma supletoria de aplicación directa, por cuanto la pérdida de la competencia no puede ser una consecuencia jurídica concatenada a la caducidad de la potestad sancionadora.

De la incógnita de si un acto es nulo por operar la caducidad debe ser dejado insubsistente por la autoridad superior que conoce la apelación, la entrevistada señala que es una sana crítica, que las autoridades de primer orden aplican lo que esta proscrito en la norma positiva que regula al área de salud, y que la autoridad de apelación debería hacer un análisis al igual que lo realiza la autoridad sancionadora inicial de que si el COA es prudencialmente aplicable o no respecto del tiempo para dictar resolución.

Si el determinara que lo establecido en el COA sobre la caducidad y la pérdida de competencia son aplicables al procedimiento sancionador en materia de salud, el acto administrativo sancionador extemporáneo sería nulo. Pero si el determinara que en la Ley Orgánica de Salud no existe la consecuencia jurídica de caducidad y prescripción, el acto debería surtir efectos.

Finalmente, sobre el término de cinco días es prudencial para sancionar o debería ampliarse, la comisaria establece que el término a estar regulado por la ley de salud es el término legal y desde su experiencia es procedente y adecuado para emitir una resolución.

## 4.2 Verificación de la idea a defender

La idea a defender planteada en el capítulo uno del presente trabajo de investigación que establece que "Las resoluciones administrativas sancionadoras en materia de salud de la provincia de Santa Elena emitidas fuera del término establecido en los art. 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud de Ecuador materializan la caducidad de la competencia de la potestad sancionadora, y producen la nulidad del acto al vulnerar el principio de juridicidad, el debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica", se cumple y encuentra su respaldo en la información y evidencias recolectadas mediante el análisis normativo, la recopilación documental doctrinal y las entrevistas realizadas; los profesionales del derecho y la autoridad de salud que fueron entrevistados coinciden en que la seguridad jurídica, el debido proceso y el principio de juridicidad están contenidos en el respeto al término de cinco días establecido en la ley.

De la variable que materializa la caducidad de la potestad sancionadora, se puede evidenciar en el análisis documental doctrinal, que la caducidad es una institución jurídica que se produce por el simple paso del tiempo, esto concuerda con la información obtenida de los juriconsultos entrevistados y las bases doctrinales inmersas en el marco teórico, la caducidad opera de oficio y causa efectos ipso iure, que opera por mandato de la ley. No obstante, aunque en las entrevistas a la autoridad provincial de salud y a un ex director del departamento jurídico del órgano resolutor de procedimientos administrativos sancionadores del régimen especial de Galápagos establecen que la caducidad no es una consecuencia jurídica determinada taxativamente en la norma de salud, la doctrina señala que la caducidad funciona como un reloj conexo al término y que busca que la actuación sea eficaz y sin dilaciones.

Las afirmaciones respecto de la no proscripción de esta consecuencia jurídica de forma expresa en la ley se ven contrarrestadas con la revisión de los paradigmas constitucionales y legales mediante el análisis del marco legal, que establecen que es imperativo que los órganos de la administración pública o quien actúe en virtud de una potestad pública debe sujetarse a lo establecido en la norma; y, si la norma positiva establece que el tiempo para resolver es de cinco días, la legitimidad de la decisión del órgano debe dictarse dentro de los parámetros que la ley le ha facultado conforme se señala en el art. 226 de la Constitución.

La pérdida de la competencia es un resultado indexado a la caducidad de la potestad, mediante el análisis doctrinal y legal se ha establecido que la competencia proviene de la

ley, y que esta puede ser permanente o temporaria como se ha establecido mediante citas doctrinales contenidas en el capítulo II del trabajo de investigación y con el análisis de la información obtenida por los entrevistados y contrastada con la información vertida por parte del Comisario Zonal 5; en este sentido, si es la ley quien otorga la competencia por un lapso de tiempo determinado como establece la Ley Orgánica de Salud, el término se vuelve perentorio y de obligatorio cumplimiento pues si se sanciona fuera de tiempo, la competencia se pierde porque la misma ley restringe con ese lapso la facultad para sancionar.

Como ha sido mencionado por los entrevistados Alejandro, Brito Monar, Brito Miranda y Gallino; y como se evidencia en el desarrollo del marco teórico mediante el estudio doctrinal, una resolución dictada por una autoridad sin competencia adolece de nulidad absoluta por ser un acto no convalidable para subsanarse en virtud de la limitante temporal de la actuación de la administración; en consecuencia, produce la nulidad del acto gravoso por no contener uno de los elementos de validez que requiere la formalidad del acto administrativo según la doctrina y la ley, como es la competencia de la autoridad para que pueda producir efectos jurídicos.

Se debe tomar en cuenta que el procedimiento administrativo sancionador, es el proceso mediante el cual la administración pretende imponer una sanción al administrado por una infracción administrativa cometida, es en este sentido como establece el mandato constitucional, que este rito procesal donde se van a determinar derechos y sanciones para una persona debe regirse a las reglas del debido proceso; esto significa que se deben cumplir con todas las garantías fundamentales establecidas por la norma constitucional, como sustanciarse y resolverse por una autoridad competente, misma que al dictar su sanción fuera del tiempo determinado pierde la competencia por habersele caducado la potestad.

En consecuencia, el cumplimiento de término para emitir la resolución se vuelve perentorio para evitar la vulneración al principio de juridicidad al ceñirse al estricto apego del texto legal, evitando nulidades por inobservancia al debido proceso; y con ello, el respeto de término establecido permite al administrado tener la seguridad jurídica de que las reglas procedimentales no van a cambiar al criterio y beneficio de la autoridad sancionadora, sino que responderán a ordenes de un procedimiento lógico y estructurado que guarde concordancia con los preceptos proscritos en la Constitución y las leyes de la república.

## CONCLUSIONES

El término establecido en los artículos 230 y 231 de la Ley Orgánica de Salud es perentorio y de estricto cumplimiento para la emisión de resoluciones sancionadoras por parte de los órganos de la administración del régimen administrativo especial en materia de salud.

La emisión de una resolución sancionadora más allá del término establecido en la ley produce la caducidad de la potestad sancionadora por el simple paso del tiempo, y materializa la pérdida de la competencia de la autoridad para sancionar, lo que produce nulidad de pleno derecho de la resolución administrativa.

Las autoridades de segundo orden en apelación administrativa generalmente ratifican el acto administrativo a pesar de que fue dictado más allá del término establecido, lo que puede comprometer el derecho a la defensa, el debido proceso y el principio de juridicidad.

Adicionalmente, se ha evidenciado que la Ley Orgánica de Salud dota a la misma autoridad de salud de la cualidad instructora y resolutora lo que contraviene no solo los preceptos constitucionales y legales antes descritos, sino que puede afectar la imparcialidad al momento de dictar la decisión por la autoridad de salud.



## RECOMENDACIONES

Se recomienda a la ciudadanía, Colegios de Abogados y al Ministerio de Salud Pública, iniciar los procedimientos para impulsar un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Salud, con la finalidad de establecer los efectos jurídicos ante una sanción extemporánea en materia administrativa sanitaria.

A la Asamblea Nacional, que, dentro de la técnica legislativa relativa a la realización de mesas de trabajo, se armonicen futuras reformas con los preceptos constitucionales y legales que rigen actualmente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el contexto del tema de investigación, considerando involucrar la participación activa de los Colegios de Abogados y el Ministerio de Salud Pública.

Es fundamental que el Ministerio de Salud Pública en colaboración del Consejo de la Judicatura y la academia, realicen capacitaciones a las autoridades sancionatorias de salud de segundo orden, que permitan reforzar los conocimientos sobre la aplicación directa de los derechos y el control de legalidad de los actos del poder público en el ámbito de la salud.

Se recomienda a la autoridad nacional sanitaria expida un protocolo para la sustanciación de tramites sancionatorios y recursos de apelación, donde se establezca la separación de funciones instructoras y resolutivas en distintos servidores públicos con la finalidad de resguardar los principios de imparcialidad y objetividad en los procedimientos para la determinación de sanciones y obligaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Ureña, R. (2022). Principios constitucionales no convencionales de aplicación en el derecho administrativo y énfasis en el derecho electoral ecuatoriano. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos.* , 1(14), 37-55. [https://doi.org/https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n14.2022.241](https://doi.org/https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.241)
- Aparicio de Lázaro, J. R., & Fernández-Montalvo García, C. (2023). Estudio sobre la Potestad Sancionadora. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* , 1-43. [https://doi.org/ISSN 1139-8817](https://doi.org/ISSN%201139-8817)
- Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación: Introducción a la metodología científica*. Caracas , República Bolivariana de Venezuela: Episteme, C.A. [https://doi.org/ISBN: 980-07-8529-9](https://doi.org/ISBN:980-07-8529-9)
- Barrionuevo Núñez, J. (2021). El efecto del teletrabajo en el empleo en Ecuador durante la crisis sanitaria 2019-2020. *Sociedad & Tecnología: Revista del Instituto Tecnológico Superior Jubones*, 4(2), 223-234. [https://doi.org/ISSN: 2773-7349](https://doi.org/ISSN:2773-7349)
- Beccaria, C. (2010). *Tratado de los delitos y las penas*. Universidad Carlos III de Madrid. [https://doi.org/ISBN: 978-84-89315-76-1](https://doi.org/ISBN:978-84-89315-76-1)
- Bermúdez Soto, J. (2005). EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMO LÍMITE A LA POTESTAD INVALIDATORIA. *Revista de Derecho (Valdivia)* , XVIII(2), 83-105. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004>
- Bernal Pulido, C. (2008). *El Derecho de los derechos* (5ta reimpresión ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. [https://doi.org/ISBN: 978-958-616-902-8](https://doi.org/ISBN:978-958-616-902-8)
- Bielsa, R. (1964). *Derecho Administrativo Tomo I* (6 ed.). Buenos Aires: La Ley.
- Bielsa, R. (1966). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires : La Ley.
- Cabanellas de Torres, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Perú.
- Cano Campos, T. (1995). Derecho Administrativo Sancionador . *Revista Española de derecho Constitucional* , 14(43), 339-348. [https://doi.org/ISSN: 0211-5743](https://doi.org/ISSN:0211-5743)
- Castillo Gallo, C., & Reyes Tomalá, B. (2015). *Guía Metodológica de Proyectos de Investigación Social*. UPSE. [https://doi.org/E - ISBN 978-9942-8548-5-8](https://doi.org/E-ISBN978-9942-8548-5-8).
- COA, Código Orgánico Administrativo. (07 de Julio de 2017). *Defensoría Pública del Ecuador* . Obtenido de Defensoría Pública del Ecuador: <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3362/3/C%c3%b3digo%20Org%c3%a1nico%20Administrativo.%20%c3%9altima%20reforma.pdf>
- Coloma Hernández, F. (2022). *EL MÉTODO EXEGÉTICO EN EL DERECHO PROCESAL PENAL DEL ECUADOR Y SU ALCANCE FRENTE AL SISTEMA DE JUSTICIA*. Trabajo Investigativo, Universidad Metropolitana, Facultad de Ciencias Sociales, Humanidades y Educación , Guayaquil. Obtenido de

<https://repositorio.umet.edu.ec/bitstream/67000/172/1/Coloma%20Hern%C3%A1ndez%20Francisco%20Gabriel%20-%20Derecho.pdf>

CRE, C. d. (20 de octubre de 2008). *Asamblea Nacional del Ecuador*. Obtenido de Asamblea Nacional del Ecuador:  
[https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. (18 de Agosto de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Obtenido de Diccionario Panhispánico del Español Jurídico: <https://dpej.rae.es/lema/potestad-sancionadora>

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. (16 de septiembre de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Obtenido de Diccionario Panhispánico del Español Jurídico: <https://dpej.rae.es/lema/ius-puniendi>

Diéguez Méndez, Y. (2011 ). El Principio de Legalidad y Los Actos Administrativos. *Derecho y Cambio Social* , 8(24), 1-10. <https://doi.org/ISSN-e 2224-4131>

Dromi, R. (1978). *Instituciones del Derecho Administrativo* (2da ed.). Buenos Aires : Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos. .

Dromi, R. (2001). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.  
<https://doi.org/ISBN: 9875072052>

Espinoza Barrios, E., & Medrano Reynoso, E. (2014 ). Módulos autoinstructivos mediante el modelo de íconos verbales en el aprendizaje de la estadística inferencial de estudiantes universitarios. *Horizontes de la Ciencia*, 4(6), 103-112.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.26490/uncp.horizonteciencia.2014.6.99>

Gallego Anabitarte, A., & Méndez Rexach, Á. (2001). *Acto y Procedimiento Administrativo*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. <https://doi.org/ISBN: 9788472488601>

García de Enterría, E. (1998). *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*. Madrid , España: Civitas.

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*. Bogotá-Lima : Temis S.A. .

García Luengo, J. (2002). *El principio de protección de la confianza legítima en el derecho administrativo*. Civitas . <https://doi.org/ISBN 84-470-1710-9>

Gómez González, F. R. (2020). Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la administración. *Revista Ius et Praxis*, 26(2), 193-218. <https://doi.org/ISSN: 0717-2877>

Gordillo, A. A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Teoría General del Derecho Administrativo* (Vol. 8). Buenos Aires : Fundación Derecho Administrativo. <https://doi.org/ISBN 978-950-9502-51-2>

- Ibaceta Medina, D. (2002 ). La nulidad de los actos administrativos breve noticia sobre dos sistemas. *Revista de Derecho Público* (64), 309-318. <https://doi.org/ISSN-e 0719-5249>
- Jácome Ordoñez, M. d. (2015). *El control judicial de la actividad discrecional de la administración pública en el Ecuador*. Quito : Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador . Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/4262>
- Jaramillo Huilcapi, V. (2012). *LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Jurídico, D. P. (23 de noviembre de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Obtenido de Diccionario Panhispánico del Español Jurídico: <https://dpej.rae.es/lema/limitaci%C3%B3n-temporal-de-las-competencias>
- Kaiser, S. A. (2010). El ejercicio de la soberanía de los Estados. *Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM*, 85-105. <https://doi.org/ISBN-9786070212840>
- Lázaro Gutiérrez, R. (2021). ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS, SEMIESTRUCTURADAS Y LIBRES. ANÁLISIS DE CONTENIDO . *TÉCNICAS de investigación cualitativa en los ámbitos sanitario y sociosanitario* (171), 65-83. [https://doi.org/http://doi.org/10.18239/estudios\\_2021.171.00](https://doi.org/http://doi.org/10.18239/estudios_2021.171.00)
- Ley Orgánica de Salud. (22 de Diciembre de 2006). *Defensoría Pública del Ecuador* . Obtenido de Defensoría Pública del Ecuador: <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3426/1/Ley%20Org%c3%a1nica%20de%20Salud.pdf>
- López González, J. I. (1998). El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo. *Cuadernos de Derecho Publico*(5), 1997-2007. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/513>
- Marienhoff, M. (1983). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Marienhoff, M. (2011). *Tratado de Derecho administrativo Tomo II*. buenos : ABELEDO-PERROT S.A. <https://doi.org/ISBN: 978-950-20-0006-4>
- Martínez Montenegro, I. (2023). Sobre los métodos de la investigación jurídica. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 14(1), 1-4. <https://doi.org/https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art312>
- Millar Silva, J. (2012). El Principio de Protección de la Confianza Legítima en la Jurisprudencia de la. *Contraloría General de la República*, 417-430.
- Morales, O. (2003). Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía. En N. E. Rincón, *Manual para la Elaboración y Presentación de la Monografía* (págs. 1-20). Universidad de Los Andes . <https://doi.org/http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/16490>
- Moya Carrillo, P. (2017). *Criterios de aplicación de la doctrina del forum non conveniens ante casos de fueros concurrentes internacionales: El caso Chevron*. Quito :

- Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. . Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/6013>
- Muñoz-Alonso López, G. (2012). *Estructura, metodología y escritura del trabajo de fin de máster* (2da ed.). Madrid : Escolar y mayo. [https://doi.org/ISBN 8493949094](https://doi.org/ISBN%208493949094)
- Nettel Barrera, A., & Rodríguez Lozano, L. (2018). EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ÁMBITO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Revista Misión Jurídica* , 11(14), 111-124. <https://doi.org/https://doi.org/10.25058/1794600X.893>
- Nieto, A. (2002 ). *Derecho Administrativo Sancionador*. Tecnos . <https://doi.org/ISBN-8430938206>
- Nieto, A. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (5ta ed.). Tecnos. [https://doi.org/ISBN: 9788430954766](https://doi.org/ISBN:9788430954766)
- Oliveros Grijalva, M. R. (2010). *La potestad sancionadora disciplinaria en el Magisterio Nacional: estado actual y perspectivas*. Quito : Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/2274>
- Orbegoso Silva, m. (2020). El Principio de Legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *IUS ET VERITAS* (60), 198-209. [https://doi.org/ISSN 2411-8834](https://doi.org/ISSN2411-8834)
- Orellana Roldán, T. (2022). El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Ecuador. *Analysis*, 33(7), 1-23. [https://doi.org/ISSN: 2386-3994](https://doi.org/ISSN:2386-3994)
- Ossa Arbeláez, J. (2009). *Derecho Administrativo Sancionador una aproximación dogmática* (2da ed.). Bogotá: Legis. [https://doi.org/ISBN: 978-958-653-793-3](https://doi.org/ISBN:978-958-653-793-3)
- Parada Vásquez, R. (2012). *Conceptos y Fuentes del Derecho Administrativo*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. [https://doi.org/ISBN: 9788497689991](https://doi.org/ISBN:9788497689991)
- Priori Posada, G. (2004). LA COMPETENCIA EN EL PROCESO CIVIL PERUANO. *Derecho & Sociedad*(22), 38-52. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16797>
- RAE, R. A. (23 de Septiembre de 2024). *Diccionario del Estudiante de la Real Academia Española*. Obtenido de Diccionario del Estudiante de la Real Academia Española: <https://www.rae.es/diccionario-estudiante/arbitrario>
- Robledo Mérida, C. (2006). *Técnicas y proceso de investigación científica*. Litografía Mercagraf.
- Rojas Franco, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*(67), 177-188. [https://doi.org/ISSN: 0251-3420](https://doi.org/ISSN:0251-3420)
- Sáez Martín, J. (2015). LOS ELEMENTOS DE LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 22(1), 529-570. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532015000100014>

- Salazar-Escorcía, L. (2020). Investigación Cualitativa: Una respuesta a las Investigaciones Sociales. *CIENCIAMATRIA Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, VI(11), 101-110. <https://doi.org/DOI10.35381/cm.v6i11.327>
- Sánchez Viamonte, C. (1959). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Kapelusz.
- Sánchez, M., D., C., Moncayo, R., & J, S. (2019). El acto administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano . *Sur Academi*, 6(11), 66-75. <https://doi.org/ISSN:1390-9045>
- Sanmartín Cabrera, P. (2021). *La Autotutela Administrativa y la Acción de Lesividad en el Sistema Jurídico Ecuatoriano*. Universidad del Azuay. Obtenido de <http://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/10707>
- Santiesteban Naranjo, E. (2014). *Metodología de la Investigación Científica*. (E. S. Pérez, Ed.) Las Tunas: Editorial Académica Universitaria (Edacum). <https://doi.org/ISBN:978-959-7225-03-4>
- Silva Banderas, J. (2022 ). *LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES: ESTUDIO DE CASOS*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Villacreses Valle, J. A. (2015). *El principio de interdicción de la arbitrariedad, en la emisión de actos administrativos de la administración pública, a la luz de la Constitución de la República 2008*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador . Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/4392>
- Villarreal-Puga, J., & Cid García, M. (2022). La Aplicación de Entrevistas Semiestructuradas en Distintas Modalidades Durante el Contexto La Aplicación de Entrevistas Semiestructuradas en Distintas Modalidades Durante el Contexto . *Hallazgos21* , 7(1), 52-60. <https://doi.org/http://revistas.pucese.edu.ec/hallazgos21/>
- Villavicencio, G. (2023). Relatividad de la presunción de legitimidad de los actos administrativos en un escenario con vicios manifiestos. *USFQ LAW REVIEW* , X(2 ), 250-272. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.18272/ulr.v10i2.2983>
- Wunder Hachem, D., & Emerson, G. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa:. *Cuestiones Constitucionales*(39 ), 131-167. <https://doi.org/ISSN1405-9193>
- Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria.

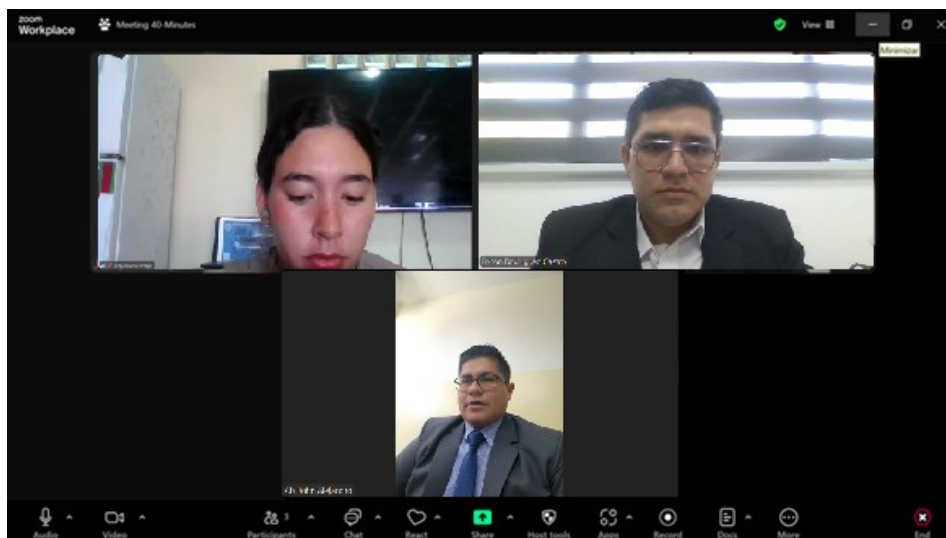
## ANEXOS

### ANEXO 1

#### Evidencias fotográficas



**Ilustración 1:** Trámites para realización de Entrevista a abogados especialistas en procedimiento sancionador de salud y autoridades sancionatorias de salud.



**Ilustración 2:** Entrevista, Plataforma Zoom – Abg. John Alejandro Suárez, Mgt. – Procurador Sindico del GADM de Salinas.



**Ilustración 3:** Entrevista, Ab. Daniel Brito Monar - Asesor Jurídico del GADM La Libertad.



**Ilustración 4:** Entrevista, Ab. Stanley Brito Miranda, Mgt. - Ex comisario y Director Provincial de Salud.





**Ilustración 5:** Entrevista Ab. Darla Gallino Sánchez, Mgtr. – Estudio Jurídico Gallino Merejildo & Asociados.



**Ilustración 6:** Entrevista, Ab. Mónica Villón González, Mgt. – Comisaria de Salud Provincial de Santa Elena de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud.



**Ilustración 7:** Entrevista, Ab. Washington Alvarado Olmedo – abogado en libre ejercicio.



**Ilustración 8:** Entrevista, Ab. Darwin Gutiérrez Pincay, Mgt. – Comisario Zonal 5 de Regulación y Control Sanitario.

## ANEXO 2

### Guía de Entrevistas

**TEMA: “CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, 2024”**

**Entrevista dirigida a abogados administrativos en el ejercicio de la profesión, Comisario, y autoridades sancionadoras de primer y segundo orden en materia de salud.**

**Objetivo de la entrevista:** Valorar la opinión de las autoridades sancionadoras en materia de salud y abogados con experticia y experiencia en procedimientos sancionadores administrativo en pleno uso para ejercer, sustanciar y poner en práctica la profesión de derecho administrativo, con especial énfasis en infracciones de salud; se ha considerado a los entrevistados como parte de la muestra en relación a la elaboración del trabajo de investigación denominado: “CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, 2024”, mediante la experticia de los procedimientos ejecutados durante el trayecto que estuvo ejerciendo su cargo o profesión.

Estimado profesional, se solicita muy comedidamente consignar los siguientes datos:

Día de la Entrevista: \_\_\_\_\_

Hora de la Entrevista: \_\_\_\_\_

Lugar de la Entrevista: \_\_\_\_\_

#### **Banco de Preguntas:**

1. ¿Cuántos Procedimientos administrativos sancionador por infracciones a la Ley Orgánica de Salud ha sustanciado o ha llegado a su conocimiento?
2. ¿Considera usted que existe alguna violación al principio de juridicidad, al debido proceso y a la seguridad jurídica si una autoridad administrativa de salud emite una resolución más allá del término que se establece en la ley?
3. ¿Considera usted que la emisión del acto administrativo sancionatorio pasado el tiempo establecido materializa la caducidad de la potestad sancionadora?
4. Bajo su consideración, si por materializarse la caducidad de la potestad sancionadora, ¿a la autoridad sancionadora también le caduca la competencia para que emita el acto administrativo dentro del proceso sancionador?

5. ¿Considera usted que, si el acto administrativo es nulo por operar la caducidad para emitir resolución, es deber de la autoridad superior ante quien se apela mediante un nuevo acto administrativo dejar insubsistente el acto administrativo sancionador anterior?

6. ¿Considera usted que debe ampliarse el tiempo 5 días para emitir resolución establecido en la Ley Orgánica de salud?

ANEXO 3  
Solicitud entrevista no concedida



**FACULTAD DE CIENCIAS  
SOCIALES Y DE LA SALUD**

**CARRERA DE DERECHO**

OFICIO 112-CD-UPSE-2024  
La Libertad, 24 de abril de 2024

Mgs. José Loor  
COORDINADOR ZONAL 5 ACESS  
PROVINCIA DE SANTA ELENA  
En su despacho:-

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo de quienes conformamos la Carrera de Derecho en la Universidad Estatal Península de Santa Elena, a la vez que auguramos éxitos en sus funciones diarias.

La carrera de Derecho en su plan curricular establece, el desarrollo de un trabajo de investigación, como requisito para la titulación de los estudiantes del octavo nivel a través de la asignatura Unidad de Integración Curricular II.

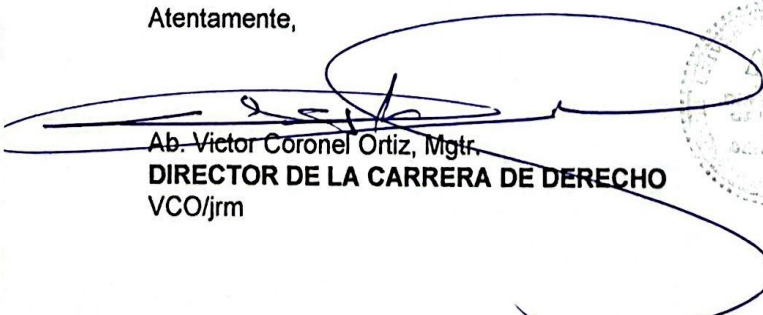
En este trabajo de investigación se consideran varios pasos metodológicos como la recopilación y sistematización de datos, para su debida interpretación, de esta manera plantear conclusiones y recomendaciones.

Por tal motivo solicito a usted, si fuere factible brindar las facilidades a los estudiantes Rodríguez Castro Byron Andrés y Granja Macias Dayanara Ines, para la ejecución técnica de entrevista.

Este instrumento es indispensable para el desarrollo de su trabajo de titulación denominado: **"CADUCIDAD DE COMPETENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA, ART. 230 Y 231 DE LA LEY ORGÁNICA DE SALUD, 2024**, de ser favorable su respuesta, solicito indicar al correo institucional [carrera\\_derecho@upse.edu.ec](mailto:carrera_derecho@upse.edu.ec) el día y hora, para que las estudiantes asistan a la aplicación de la entrevista.

Con sentimiento de especial consideración y estima, me suscribo de usted.

Atentamente,

  
Ab. Victor Coronel Ortiz, Mgtr.  
DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO  
VCO/jrm

		<b>ACCESS</b>
Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud, Medicina Prepagada		
<b>RECIBIDO</b>		
25 ABR. 2024		HORA: 15:45
FIRMA:		ANEXO 
NOMBRE:		
SIN QUE ESTO SIGNIFIQUE ACEPTACION DEL CONTENIDO		