

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y
Humanidades, Asunción, Paraguay.**

ISSN en línea: 2789-3855, 2025, Volumen VI

**El principio de seguridad jurídica en los
procedimientos administrativos sancionadores, en la
Comisaría de Ornato del Gobierno Autónomo
Descentralizado Municipal del cantón Loja**

The principle of legal certainty in administrative sanctioning
procedures, in the Ornamental Commissioner of the
Decentralized Autonomous Municipal Government of the canton
of Loja

Segundo Germán Paltín Silva

sgermanps@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-9904-4867>

Investigador independiente

Loja – Ecuador

Ana Gabriela Idrobo Paredes

ana.idrobo@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-9254-9089>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4423>

Artículo recibido: 26 de mayo de 2025

Aceptado para publicación: 28 de agosto
de 2025.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.


Redilat
Red de Investigadores
Latinoamericanos

NÚMERO

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4423>

El principio de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores, en la Comisaría de Ornato del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja

The principle of legal certainty in administrative sanctioning procedures, in the Ornamental Commissioner of the Decentralized Autonomous Municipal Government of the canton of Loja

Segundo Germán Paltín Silva

sgermanps@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-9904-4867>

Investigador independiente

Loja – Ecuador

Ana Gabriela Idrobo Paredes

ana.idrobo@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-9254-9089>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Artículo recibido: 26 de mayo de 2025. Aceptado para publicación: 28 de agosto de 2025.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

La presente investigación analiza la vulneración del principio de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores aplicados por la Comisaría de Ornato del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja. El estudio utilizó un enfoque cualitativo, empleando los métodos inductivo, analítico, hermenéutico, exegético y mayéutico. Se revisó normativa nacional y local, incluyendo el Código Orgánico Administrativo y ordenanzas municipales, además se examinó un expediente administrativo y se aplicó la técnica de entrevistas estructuradas. Los resultados muestran que, en algunos casos, la administración inicia un nuevo procedimiento sancionador sobre una misma infracción, sin garantizar un proceso único ni verificar previamente el historial sancionador. Esta situación se atribuye a deficiencias en los registros internos, la falta de revisión previa y la ausencia de controles efectivos. Tales prácticas generan afectaciones al debido proceso y a la confianza institucional. Se concluye que es necesario fortalecer la seguridad jurídica mediante reformas normativas, y mejoras en la gestión documental. Asimismo, se recomienda capacitar al personal y revisar los procedimientos internos con el fin de evitar la repetición de sanciones y garantizar el respeto a los derechos del administrado.

Palabras clave: seguridad jurídica, duplicidad de sanciones, administración pública, gestión documental

Abstract

This investigation analyzes the violation of the principle of legal certainty in the administrative sanctioning procedures applied by the Ornamentation Commission of the Decentralized Autonomous Municipal Government of the canton of Loja. The study employed a qualitative approach, using

inductive, analytical, hermeneutic, exegetical, and maieutic methods. National and local regulations were reviewed, including the Organic Administrative Code and municipal ordinances. Additionally, an administrative case file was examined, and the technique of structured interviews was applied. The results show that, in some cases, the administration initiates a new punitive procedure for the same infraction, without ensuring a single process or verifying the offender's prior sanction history. This situation is attributed to deficiencies in internal records, the lack of preliminary review, and the absence of effective controls. Such practices undermine due process and institutional trust. It is concluded that legal certainty must be strengthened through regulatory reforms and improvements in document management. It is also recommended to train personnel and review internal procedures in order to prevent repeated sanctions and ensure respect for the rights of the administered party.

Keywords: legal certainty, sanction duplication, public administration, document management

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons.



Cómo citar: Paltín Silva, S. G., & Idrobo Paredes, A. G. (2025). El principio de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores, en la Comisaría de Ornato del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (4), 2106 – 2124. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4423>

INTRODUCCIÓN

Conforme al artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), nuestro Estado se define como un Estado constitucional de derechos y justicia. Es entonces que la Administración Pública cumple un importante rol en la aplicación y ejecución de normas jurídicas, con especial énfasis en garantizar el respeto a los principios de legalidad, debido proceso y la seguridad jurídica. Sin embargo, en la práctica, se han detectado vulneraciones a estos principios, particularmente dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, que son ejercidos de forma directa por los municipios.

La presente investigación se centra en el caso de la Comisaría de Ornato del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del cantón Loja, donde se ha identificado la imposición de sanciones económicas duplicadas por una misma infracción administrativa, sin que se observan mecanismos efectivos de revisión. Esta práctica genera un grave perjuicio a los ciudadanos sancionados, pues altera la seguridad jurídica, lesiona derechos y compromete la legalidad del procedimiento sancionador. En consecuencia, se vuelve necesario analizar, desde una perspectiva jurídica y doctrinaria, cómo se estructuran y aplican estos procedimientos, y de qué manera pueden corregirse para evitar la repetición de actos administrativos que afectan derechos fundamentales.

La potestad sancionadora debe respetar los principios de tipicidad, proporcionalidad y motivación, para no derivar en abusos o arbitrariedades administrativas. La duplicidad de sanciones por un mismo hecho configura una violación del principio “non bis in idem”, y representa una manifestación de inseguridad jurídica institucional (Moreta, 2019).

Pese a la existencia de un marco jurídico que regula el procedimiento administrativo sancionador y los principios que lo rigen, en la práctica, esta situación se agrava cuando se generan duplicidades de sanciones o cobros por una misma infracción, afectando derechos fundamentales y violando el principio de seguridad jurídica. El ordenamiento jurídico aún presenta una débil aplicación a nivel local, particularmente en comisarías municipales que ejercen funciones sancionadoras sin el suficiente control interno.

Por tanto, el problema central que orienta esta investigación es el siguiente: ¿El principio de seguridad jurídica se está viendo afectado con la imposición de sanciones dobles por parte de la administración pública?

Objetivos

Objetivo general

- Realizar un análisis jurídico-doctrinario de la vulneración del principio de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores, en la Comisaría de Ornato del GAD Municipal del cantón Loja.

Objetivos Específicos

- Analizar los procedimientos administrativos sancionadores de la Comisaría de Ornato del GAD Municipal de Loja para identificar posibles brechas que faciliten la duplicidad de pagos y sanciones.
- Evaluar los impactos jurídicos y sociales en los derechos y garantías de los contribuyentes, por los cobros o sanciones duplicadas, con énfasis en el principio de seguridad jurídica.
- Desarrollar propuestas normativas para fortalecer la observancia del principio de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores de la Comisaría de Ornato del GAD Municipal de Loja.

METODOLOGÍA

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo, porque su finalidad es interpretar y comprender el contenido normativo y doctrinario relacionado con el procedimiento administrativo sancionador, y analizar su impacto en el principio de seguridad jurídica. Este enfoque permite analizar las normas, y casos dentro del cantón Loja, Ecuador.

El diseño de la investigación es de tipo documental, basado en un análisis interpretativo de normas, y doctrina, complementado con el estudio de casos ocurridos en la Comisaría de Ornato del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del cantón Loja. Asimismo, se aplica una estructura exploratoria y descriptiva que permite identificar y explicar cómo en la práctica se afectan la seguridad jurídica en la resolución de actos administrativos.

Dado que el estudio es principalmente documental y normativo, no se requiere una muestra estadística. No obstante, el estudio se apoya en entrevistas a funcionarios de la Comisaría de Ornato del GAD de Loja, debido a su participación directa y conocimiento sobre la tramitación y resolución de recursos administrativos en dicho órgano.

Los instrumentos utilizados para recolección de datos incluyen un cuestionario de cinco preguntas para entrevista semiestructurada dirigida a funcionarios del GAD Municipal; fichas de análisis normativo y revisión documental de resoluciones administrativas.

Las entrevistas fueron realizadas de forma presencial y virtual, según disponibilidad de los participantes. Se inició con una introducción explicativa seguido de preguntas orientadas a explorar el procedimiento sancionador, y la percepción sobre la seguridad jurídica. Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y codificadas con consentimiento informado.

Se utilizaron los métodos hermenéutico, exegético y analítico, para descomponer e interpretar las normas aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Además, se empleó el método inductivo para derivar conclusiones generales a partir del análisis de caso en particular.

La investigación respetó los principios éticos de confidencialidad, consentimiento informado, y uso responsable de la información. Todos los participantes fueron informados del objetivo del estudio y su participación fue voluntaria. Asimismo, los datos administrativos recolectados fueron utilizados únicamente con fines académicos y de investigación, respetando la protección de datos personales y acceso a la información pública.

DESARROLLO

Administración Pública

La administración pública comprende la estructura institucional del Estado que se encarga de gestionar y ejecutar las políticas públicas, y garantiza la prestación de servicios a la ciudadanía. Es, por tanto, la expresión operativa del poder del Estado. Según Dromi (2015), la administración pública es la actividad organizada del Estado destinada a la satisfacción de los intereses públicos bajo un régimen de derecho público. Esta definición enfatiza dos elementos esenciales: el interés público como fin último, y la sujeción a un régimen jurídico como forma de operación.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 227, establece que “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.” Así, la administración pública no solo es un instrumento del

Estado, sino una expresión de garantía de los derechos, de prestación de servicios y de gestión del bien común.

Las entidades que conforman la administración pública varían según el orden territorial, administrativo y constitucional, e incluyen ministerios, secretarías, instituciones autónomas, entidades descentralizadas y municipales. Dentro de esta investigación, destacan las comisarías, departamentos o unidades que gestionan los procesos de fiscalización, cobro de multas, sanciones y control del cumplimiento de las normas en la esfera local, como la Comisaría de Ornato del GAD Municipal del cantón Loja.

Principios básicos

Los principios fundamentales que rigen la Administración Pública, se encuentran plasmados en la norma Constitucional y desarrollados por el Código Orgánico Administrativo, entre ellos destacan los siguientes:

Legalidad: Todo acto administrativo debe ajustarse a la ley. Este principio garantiza el control jurídico de la actividad administrativa. Es el principio rector por excelencia. Tal como señala Gordillo (2010), el principio de legalidad en la administración implica que todo acto administrativo debe tener una base legal que lo sustente y legitime.

Transparencia: Implica el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Este principio se conecta con el derecho ciudadano a conocer y fiscalizar los actos del poder público.

Eficiencia y eficacia: Implican el logro de los objetivos institucionales utilizando racionalmente los recursos públicos. La eficiencia refiere al uso adecuado de los medios, y la eficacia al cumplimiento de metas.

Responsabilidad: Obliga a los servidores públicos a responder por sus actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

Descentralización y Desconcentración: Ambos principios orientan la distribución territorial del poder y de las funciones administrativas. Mientras la descentralización transfiere competencias a otros niveles de gobierno (GADs), la desconcentración lo hace dentro del mismo nivel institucional, facilitando la proximidad con el ciudadano.

Como mencionan Rivero y Granda (2017), la observancia de estos principios constituye la garantía mínima para evitar la arbitrariedad y asegurar el respeto a los derechos fundamentales en la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Funciones de la Administración Pública

Las principales funciones que ejerce la Administración Pública son:

Función ejecutiva: Consiste en ejecutar las leyes y políticas públicas a través de programas, servicios y proyectos. Esta función implica la gestión directa de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar objetivos públicos (Dromi, 2015).

Función normativa: Aunque la producción normativa le corresponde al legislativo, la administración pública emite actos normativos como reglamentos, resoluciones u ordenanzas para regular aspectos técnicos de su competencia. Esta facultad reglamentaria debe sujetarse al principio de legalidad (Benalcázar, 2007).

Función sancionadora: Tiene la potestad de vigilar el cumplimiento de normas y sancionar su inobservancia. Esto es fundamental en el marco de procedimientos administrativos sancionadores como los que se analizan en la investigación. Dicha función debe ejercerse bajo principios como la legalidad, tipicidad y proporcionalidad (Moreta, 2019).

Función de prestación: Implica ofrecer bienes y servicios públicos como salud, educación, seguridad, infraestructura, etc., buscando satisfacer derechos fundamentales y necesidades colectivas (Gordillo, 2014).

Función garante de derechos: En el marco del Estado constitucional de derechos, la administración no solo ejecuta normas, sino que también promueve activamente el goce y ejercicio de derechos humanos, asegurando su respeto y reparación cuando sean vulnerados (Secaira, 2004).

En su conjunto, estas funciones deben articularse bajo los principios constitucionales y administrativos que rigen la actuación estatal, como legalidad, eficiencia, transparencia y seguridad jurídica. De esta manera, la administración pública no solo ejecuta políticas, sino que también construye institucionalidad y legitima el poder estatal mediante decisiones justas, razonables y motivadas. Agustín Gordillo destaca que la Administración Pública no solo es ejecutora, sino también garante de la justicia administrativa, y por tanto sus decisiones deben estar fundadas en criterios técnicos, legales y éticos (Gordillo, 2014).

Principio de Seguridad Jurídica

El principio de seguridad jurídica es la base que sostiene al Estado de derechos. Su función es garantizar que las personas puedan prever las consecuencias jurídicas de los actos administrativos y legislativos, asegurando estabilidad, claridad y previsibilidad en la actuación del poder público.

Nuestra Constitución de la República del Ecuador (2008) lo consagra en su artículo 82 que establece “El principio de seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” De esta forma, la seguridad jurídica protege a los ciudadanos y asegura que las actuaciones administrativas se sujeten a las normas establecidas, otorgando confianza y estabilidad.

“La seguridad jurídica es un valor estrechamente ligado al Estado de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de corrección estructural y corrección funcional, junto a una dimensión subjetiva encarnada en la certeza del derecho” (Pérez, 2000, p. 28). Este autor conceptualiza la seguridad jurídica manifestada en dos dimensiones: la corrección estructural, entendida como la adecuada formulación y promulgación de normas; y la corrección funcional como el cumplimiento efectivo del derecho. Además, destaca la dimensión subjetiva, que es la certeza del derecho para los ciudadanos, permitiéndoles conocer y prever las consecuencias jurídicas de sus actos.

Por su parte, Dromi (2015) sostiene que la seguridad jurídica es la cualidad del ordenamiento que permite a los individuos conocer con anticipación el contenido de la norma, para orientar su conducta y proteger sus derechos frente a eventuales abusos del poder público.

Importancia en el Derecho Administrativo

La seguridad jurídica cumple un rol central en el Derecho Administrativo pues se convierte en un mecanismo de control del poder público, asegurando que este actúe conforme a normas preexistentes, claras, estables y predecibles.

El principio de seguridad jurídica obliga a la administración pública a:

- Aplicar las normas vigentes sin retroactividad.
- Actuar conforme al principio de legalidad.
- Garantizar el respeto del debido proceso.
- Evitar decisiones arbitrarias o carentes de motivación suficiente.

En procedimientos administrativos sancionadores, este principio adquiere mayor relevancia, pues las decisiones de la administración deben estar debidamente motivadas, basarse en normas preexistentes y garantizar que no se impongan sanciones por hechos ya juzgados o pagados (*non bis in idem*), como ocurre en los casos de duplicidad de pagos. Además, una administración que respeta el principio de seguridad jurídica genera confianza en las instituciones. Cuando los ciudadanos pueden anticipar el comportamiento del Estado, planificar sus actuaciones y recurrir decisiones, se fortalece el Estado de Derecho.

Vulneraciones y riesgos en la administración pública

La Administración Pública está obligada a actuar bajo parámetros legales, éticos y técnicos. Sin embargo, cuando no se respetan estos principios, se generan vulneraciones que afectan directamente a los derechos de los ciudadanos. Estas vulneraciones suelen manifestarse en errores de procedimiento, omisiones, decisiones arbitrarias, exceso de discrecionalidad, ausencia de motivación en los actos administrativos y violaciones al debido proceso, especialmente en procedimientos sancionadores.

Principales formas de vulneración

Falta de motivación en los actos administrativos: Un acto administrativo sin una justificación clara y razonada viola el principio de legalidad. La motivación es obligatoria, especialmente cuando se imponen sanciones, ya que permite al administrador entender y, de ser necesario, impugnar la decisión.

Duplicidad o arbitrariedad en la imposición de sanciones: La imposición de sanciones múltiples por una misma infracción representa una vulneración directa al principio “*non bis in idem*”, lo que afecta gravemente la seguridad jurídica y el debido proceso.

Exceso de discrecionalidad: Si bien la discrecionalidad es una herramienta válida en ciertos márgenes administrativos, su uso sin control ni fundamento legal puede derivar en decisiones arbitrarias.

Deficiencias en la notificación: La falta de notificación impide que el administrado ejerza su defensa y constituye una transgresión al derecho al debido proceso.

Las vulneraciones descritas no solo afectan a los individuos, sino que generan efectos institucionales, como la deslegitimación de la administración pública, esto mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones, así también contribuye a la congestión judicial, ya que las decisiones arbitrarias impulsan a los administrados a activar la vía judicial, lo que satura el sistema y retrasa el acceso a la justicia. Por otro lado, también se genera inseguridad jurídica, cuando las normas se aplican de forma contradictoria o inconsistente, se pierde la confianza en el sistema legal y se promueve un ambiente de inestabilidad.

En el caso de la Comisaría de Ornato del GAD Municipal del cantón Loja, se documenta la práctica de imponer pagos múltiples por una misma infracción, afectando directamente el principio de seguridad jurídica y evidenciando una falla estructural en el control de legalidad de los actos administrativos.

Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador es un conjunto de actos jurídicos desarrollados por la Administración Pública para investigar, calificar y sancionar conductas que constituyen infracciones administrativas. Tiene como objetivo restablecer el orden jurídico, respetando los derechos del administrado.

Según Moreta (2019), el procedimiento sancionador es un instrumento de control del poder administrativo, cuyo fin no es sólo castigar, sino garantizar el respeto a normas de convivencia y prevenir infracciones futuras.

El procedimiento administrativo sancionador se encuentra regulado por el Código Orgánico Administrativo, en sus artículos 244 al 260. Todo procedimiento administrativo sancionador debe garantizar el cumplimiento normativo, con respeto estricto a las garantías del debido proceso.

Fases del procedimiento sancionador

El procedimiento administrativo sancionador está estructurado en varias fases que buscan asegurar que toda investigación de una infracción se realice de manera transparente, objetiva y garantista. El Código Orgánico Administrativo distingue tres fases principales:

Acto inicial

Se inicia de oficio por iniciativa propia, orden superior, petición razonada o denuncia.

La administración notifica al presunto infractor sobre el inicio del procedimiento.

Se pueden adoptar medidas cautelares

y dictamen

Se recopilan pruebas y se permite la intervención del presunto infractor para presentar sus descargos.

Se practican diligencias probatorias y se realizan alegaciones.

El órgano instructor emite un dictamen donde recomienda una resolución basada en los hechos y el derecho.

Resolución

El órgano resolutor evalúa el dictamen de instrucción y las pruebas presentadas.

Se dicta la resolución definitiva, que puede confirmar la sanción, absolver al administrado o archivar el procedimiento.

Debe estar debidamente motivada (hechos, pruebas, norma aplicable).

Se notifica la decisión al interesado, quien podrá impugnar mediante los recursos administrativos o judiciales correspondientes.

Derechos y garantías del administrado

En el procedimiento administrativo sancionador, el administrado goza de una serie de derechos y garantías que tienen como fin protegerlo frente a posibles abusos del poder público. Estas garantías nacen de la Constitución de la República y del Código Orgánico Administrativo.

Entre los principales derechos y garantías tenemos:

Derecho al debido proceso: Consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, el debido proceso incluye la garantía de ser oído, notificado, presentar pruebas, tener una decisión motivada y acceder a recursos. Este derecho aplica plenamente tanto en sede administrativa como judicial.

Derecho a la defensa: Todo administrado tiene derecho a defenderse de lo que se le acusa, a presentar alegaciones, pruebas, y ser asistido por un abogado.

Presunción de inocencia: Hasta que se demuestre la responsabilidad, el administrado debe ser tratado como inocente. La carga de la prueba recae en la administración pública.

Derecho a ser notificado: Toda actuación que afecte derechos debe ser notificada formalmente y dentro del término oportuno.

Derecho a la motivación: El acto administrativo sancionador debe estar debidamente motivado, debe exponer los hechos, las pruebas valoradas y la norma jurídica aplicada.

Derecho a impugnar: El administrado tiene derecho a impugnar las decisiones administrativas mediante recursos administrativos o Acción contencioso-administrativa ante el órgano judicial competente.

Esto nos permite tener claro que los administrados cuentan con una serie de derechos que limitan el poder punitivo de la administración y garantizan un proceso justo. Su inobservancia puede llevar a la nulidad del acto administrativo y la responsabilidad de la administración.

Causas de nulidad del procedimiento sancionador

La nulidad es una institución jurídica que declara la invalidez de un acto jurídico debido a la ausencia de requisitos esenciales para su validez. Grecia Ardiles (2008) menciona que la nulidad responde a causas originarias del acto y constituye una sanción legal que priva al acto de sus efectos jurídicos desde el origen.

De acuerdo con el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo (2017), un acto administrativo es nulo cuando:

Sea contrario a la Constitución y a la ley.

Viole 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 la materia, territorio o tiempo.

Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.

Determine actuaciones imposibles.

Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código.

Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada.

Se origine de modo principal en un acto de simple administración.

Estas causales de nulidad establecidas en la normativa constituyen límites al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Estas buscan impedir que actos contrarios a la

Constitución, la ley o los principios del debido proceso tengan efectos jurídicos válidos. Cada causal tiene un fundamento lógico y jurídico que refuerza la necesidad de una administración objetiva y garantista.

Cuando un acto es contrario a la Constitución o la ley (causal 1), se infringe la jerarquía normativa, lo que afecta directamente la legalidad del acto. La desviación de poder (causal 2) ocurre cuando la autoridad utiliza su competencia para fines distintos a los establecidos legalmente, lo cual rompe el principio de finalidad administrativa. Las causales 3 y 4, referidas a la falta de competencia y al ejercicio extemporáneo de funciones, garantizan que los actos administrativos se emitan por órganos legítimamente habilitados y dentro del término establecido, evitando decisiones tardías que perjudiquen al administrado.

Por otro lado, los actos que imponen obligaciones imposibles (causal 5) o que contradicen efectos ya consolidados por el silencio administrativo positivo (causal 6), vulneran la coherencia y estabilidad jurídica de las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Asimismo, si el acto se origina en un hecho declarado delito por sentencia judicial firme (causal 7), se reconoce que no puede mantenerse la validez de decisiones viciadas por actos ilícitos. Finalmente, cuando una resolución sancionadora se funda principalmente en un acto de simple administración (causal 8), se desconoce el carácter instrumental y preparatorio de estos actos, que no pueden por sí solos justificar decisiones con efectos jurídicos graves como la imposición de sanciones.

Ello reafirma que la Administración Pública está al servicio del interés general y su actuación debe regirse por estrictos estándares de legalidad y respeto a los derechos fundamentales.

Dentro del problema planteado, es aplicable la causal número 1 “Ser contrario a la Constitución y a la ley”. En este caso, la duplicidad de sanciones contraviene principios constitucionales, como el principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica, y especialmente el principio de non bis in idem, implícito en el derecho al debido proceso, el cual prohíbe sancionar dos veces por un mismo hecho. Por lo tanto, un acto administrativo que imponga una segunda sanción por la misma infracción previamente sancionada, sería nulo por violar la Constitución y el ordenamiento jurídico, conforme el numeral 1 del artículo 105 del COA.

Efectos de la nulidad del procedimiento sancionador

La nulidad del procedimiento administrativo sancionador implica que el acto administrativo dictado pierde su validez jurídica por haber vulnerado la normativa o principios fundamentales.

El artículo 104 del Código Orgánico Administrativo prevé que el acto administrativo es válido mientras no se declare su nulidad. Es decir, la nulidad de un acto administrativo tiene que ser declarada, ya sea mediante resolución en sede administrativa o mediante sentencia en sede judicial.

“Un acto administrativo es nulo cuando contiene ciertos vicios que lo hacen ineficaz y por ello, es incapaz de producir efectos jurídicos” (Asanza, et al, 2018)

La nulidad trae consigo los siguientes efectos:

Pérdida de efectos jurídicos del acto: Cuando se declara la nulidad de un acto administrativo, este no puede generar consecuencias jurídicas, como la exigencia de multas, ni sanciones accesorias o inhabilitaciones. La nulidad impide que un acto administrativo despliegue sus efectos y obliga a la administración a reestablecer el estado anterior a su emisión.

Restitución de derechos al administrado: La administración debe restituir la situación jurídica del administrado a su estado anterior. Esto puede incluir: eliminar registros de sanciones; reembolsar pagos de multas si ya se hicieron o restaurar derechos suspendidos o eliminados.

Responsabilidad administrativa del funcionario: La emisión de actos nulos puede generar responsabilidad para el servidor público que lo dictó, especialmente si actuó con dolo, negligencia o abuso de poder.

Protege la seguridad jurídica: La nulidad cumple una función correctiva y preventiva. Al declarar inválido un acto que vulneró el orden jurídico, se protege la seguridad jurídica del administrado y se reafirma la legalidad del procedimiento administrativo (Dromi, 2015).

El artículo 107 del Código Orgánico Administrativo regula los efectos jurídicos de la declaración de nulidad de un acto administrativo, menciona que “La declaración de nulidad tiene efecto retroactivo a partir de la fecha de expedición del acto declarado nulo”. Es decir, su efecto principal es retroactivo, lo que significa que el acto se considera inválido desde su origen, como si nunca hubiera existido. No obstante, la norma también reconoce que no toda nulidad debe ser absoluta. Si se trata de vicios subsanables, es decir, errores formales o corregibles, la declaración de nulidad no necesariamente implica retroactividad total, permitiendo en ciertos casos conservar parte del procedimiento y así evitar una afectación innecesaria a la estabilidad administrativa.

De igual forma, se establece que la nulidad afecta exclusivamente al acto viciado, salvo que el vicio contamine todo el procedimiento, lo que permite preservar actuaciones válidas y evitar una repetición innecesaria de todo el proceso. Finalmente, se introduce el principio de conservación del procedimiento, permitiendo que este se reponga solo desde el momento exacto en que ocurrió el vicio, y no desde el inicio. Esta medida garantiza que las pruebas y diligencias válidas no se pierdan, siempre que su contenido se hubiera mantenido inalterado incluso sin el error cometido.

Procedimientos para declarar la nulidad

Revisión de oficio

La administración pública tiene la potestad de declarar la nulidad de sus actos por iniciativa propia, a través del ejercicio de la potestad de revisión, conforme lo establece el Código Orgánico Administrativo. Este control interno asegura que los errores administrativos no se perpetúen y que los ciudadanos no se vean obligados a recurrir inmediatamente a la instancia judicial.

El artículo 132 del mismo cuerpo legal permite que la revisión de oficio sea ejercida por la máxima autoridad administrativa en cualquier momento, sin necesidad de un recurso formal, y aun cuando la solicitud provenga de un tercero interesado. Esto refuerza la idea de que la legalidad no es solo un derecho del ciudadano, sino una obligación constante de la administración. El hecho de que esta revisión pueda iniciarse “en cualquier momento” subraya que la nulidad por causas graves no prescribe dentro del ámbito interno de la administración, al menos en su impulso inicial. Sin embargo, si la administración no dicta resolución dentro del plazo de dos meses desde el inicio del procedimiento de revisión de oficio, esta caduca automáticamente, lo cual obliga a una actuación diligente, respetuosa del tiempo y de los derechos del administrado. Esta regla de caducidad también es una expresión del principio de seguridad jurídica, al evitar que los procesos se mantengan abiertos de manera indefinida.

Esta disposición normativa otorga un sistema de revisión que permite corregir actos viciados sin necesidad de judicializar cada conflicto, otorgando herramientas tanto a la administración como a los ciudadanos para mantener el orden jurídico. A través de la revisión de oficio, se protege el principio de legalidad, y se refuerza la legitimidad institucional del Estado frente a sus propios errores.

Recursos administrativos

El administrado afectado puede solicitar la nulidad de un acto cuando considere que vulnera alguna de las causales del artículo 105 del COA. Para ello la normativa reconoce dos vías fundamentales para que el administrado solicite la nulidad de un acto administrativo: el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión. Ambos mecanismos reflejan el compromiso del sistema jurídico con el principio de legalidad, el respeto al debido proceso y el control interno de los actos administrativos.

El recurso de apelación es el medio ordinario mediante el cual el administrado impugna un acto con el que no está conforme, dentro del plazo de diez días desde su notificación. Este recurso se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto y es resuelto por la máxima autoridad administrativa. Este recurso permite alegar tanto la nulidad del acto como la nulidad del procedimiento, y faculta a la administración para declararla de oficio si encuentra que la causa alegada tiene influencia en la decisión del proceso. Así, el artículo 226 del COA autoriza que la nulidad sea parte del debate en sede administrativa, y el artículo 227 obliga a la autoridad a declararla cuando el procedimiento haya estado viciado.

Por otro lado, el recurso extraordinario de revisión constituye un mecanismo de impugnación excepcional, reservado para supuestos de errores evidentes de hecho o de derecho, aparición de nuevos documentos esenciales, falsedad de documentos que influyeron en la decisión, o existencia de actos nulos como base de la resolución impugnada. Este recurso permite revisar actos que ya han causado estado y cuya invalidez no pudo ser alegada o probada en el procedimiento original, por razones ajenas al administrado. Se trata de una vía correctiva especialmente útil cuando el acto tiene vicios ocultos o cuando se presentan elementos nuevos que demuestran su ilegitimidad. La norma establece plazos diferenciados para este recurso, dependiendo de la causal invocada, y prevé su inadmisión si no se cumple con las condiciones legales. Sin embargo, una vez admitido, la administración tiene el deber de resolverlo en el plazo de un mes, caso contrario procede silencio negativo.

Ambos recursos, ordinario y extraordinario, permiten que sea la propia administración la que revise sus actos y corrija sus errores. Además, ofrecen al administrador vías de impugnación, sin acudir a la vía contencioso-administrativa.

Acción Contencioso-administrativa

Nuestro sistema jurídico no solo prevé mecanismos administrativos para impugnar actos ilegales, sino que también ofrece una vía judicial especializada para garantizar la tutela efectiva de los derechos vulnerados por la actuación de la Administración Pública: el procedimiento contencioso administrativo, regulado por el Código Orgánico General de Procesos. Esta vía la puede activar el administrado sin necesidad de agotar la vía administrativa y busca obtener una revisión imparcial y definitiva del acto impugnado por parte del órgano jurisdiccional.

El artículo 326 de la norma procesal reconoce algunos tipos de acciones que el administrado puede ejercer ante los jueces contencioso-administrativos. Entre ellas, la acción de plena jurisdicción o subjetiva es la vía más común para los administrados. Esta permite impugnar actos administrativos que lesionen directamente un derecho subjetivo del accionante. Es la herramienta idónea para solicitar la nulidad de actos sancionadores que se consideran ilegales o injustos, por ejemplo, una multa impuesta sin motivación suficiente, sin notificación adecuada o dictada por una autoridad incompetente. Esta acción permite al juez no solo anular el acto, sino también ordenar medidas de reparación, como la devolución de valores, y restitución de derechos.

Consecuencias para la seguridad jurídica

La seguridad jurídica como principio estructural del Estado de Derecho se encuentra estrechamente vinculada con la legalidad. Cuando la administración pública emite actos administrativos que vulneran principios, se producen consecuencias que van desde la afectación de derechos individuales hasta el debilitamiento de la confianza institucional.

La primera gran consecuencia de estas vulneraciones es la pérdida de confianza de los ciudadanos en la administración pública. Si las decisiones son impredecibles, incoherentes o ilegales, los administrados perciben a la administración como una fuente de incertidumbre más que como garante de derechos. Cuando las normas no se aplican de manera estable o la administración actúa de forma contradictoria, se rompe esta previsibilidad y se afecta la capacidad de los ciudadanos para actuar con confianza en la norma.

En el ámbito sancionador, estas consecuencias se agravan. La imposición de sanciones en forma repetida por un mismo hecho como ocurre en casos de duplicidad de pagos o cobros indebidos representa una violación a la seguridad jurídica.

Normativa aplicable

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El artículo 55 de esta norma establece las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, dentro de las cuales se encuentra:

La planificación y regulación del uso y ocupación del suelo urbano y rural, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial y uso del suelo.

La elaboración de ordenanzas que permitan crear, modificar o suprimir tasas y sanciones aplicables en su jurisdicción.

La administración de catastros inmobiliarios y el control de construcciones.

Estas competencias permiten que el GAD Municipal de Loja regule y sancione las construcciones ejecutadas sin permiso, a través de su Comisaría de Ornato, en observancia de los principios de legalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica, respetando las garantías previstas en el Código Orgánico Administrativo y al Constitución de la República del Ecuador.

Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) regula la actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en relación con la planificación territorial, la regulación del uso del suelo y el ejercicio de la potestad sancionadora frente a infracciones urbanísticas. Esta ley establece que los municipios deben garantizar el cumplimiento del plan de uso y gestión del suelo, el cual tiene fuerza obligatoria tanto para la administración como para los administrados. Desde esta perspectiva, las actuaciones de control y sanción que ejerzan las comisarías municipales deben estar sustentadas en la normativa y planes aprobados, debidamente publicitados y aplicados con objetividad, garantizando la seguridad jurídica de los ciudadanos.

El permiso de construcción constituye una autorización previa y obligatoria para cualquier intervención física sobre un predio urbano, y su omisión constituye una infracción urbanística que puede ser sancionada por la administración local. El artículo 68 de esta ley dispone que los GADs deben otorgar permisos de construcción de conformidad con el plan de uso y gestión del suelo y exige que cualquier edificación se ajuste a normas técnicas, urbanísticas y ambientales. La normativa busca garantizar que el crecimiento urbano sea ordenado, seguro y sostenible. La ley también señala que las construcciones realizadas sin permiso o que incumplan las condiciones aprobadas pueden ser objeto

de sanciones, clausura, demolición o regularización condicionada, según corresponda. Sin embargo, la potestad sancionadora reconocida legalmente, debe estar siempre sujeta a los principios constitucionales.

Ordenanza Nro. 0045-2022

La Ordenanza Nro. 0045-2022, que reforma la Ordenanza Nro. 038-2021 sobre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del cantón Loja, establece el régimen jurídico para el control de obras de construcción urbana y rural. Esta norma atribuye competencia a la Comisaría Municipal de Ornato para conocer, juzgar y sancionar infracciones relacionadas con obras ejecutadas sin permiso de construcción, tanto en el área urbana como rural (Art. 1166).

El permiso de construcción es definido como el único documento habilitante para iniciar obras, y su ausencia o el incumplimiento de lo aprobado configura una infracción, que la ley distingue entre leves y graves.

El artículo 1169 clasifica como infracción leve el hecho de ejecutar obras sin el permiso de construcción o en contravención a lo estipulado en dicho permiso. Asimismo, se sanciona como infracción leve la obstrucción a las labores de inspección técnica. En estos casos, se aplica una medida cautelar inmediata: la paralización de la obra.

El artículo 1170, por su parte, califica como infracción grave la ejecución de obras sin permiso cuando, además, el infractor desobedece los sellos de paralización colocados por la autoridad o cuando se realiza ocupación indebida de áreas de retiro. Esto agrava la falta y habilita la aplicación de sanciones más severas.

En cuanto a las sanciones, por infracciones leves, se impone una multa del 10% del avalúo de la obra ejecutada, además de la obligación de rectificar las irregularidades. El Jefe de Regulación y Control Urbano puede incluso ordenar la demolición de la construcción, aun si esta ha sido terminada, siempre que no hayan pasado más de cuatro años desde su finalización. En caso de obstrucción a la labor de inspección, la multa se incrementa con un recargo equivalente a tres salarios básicos unificados.

Cuando se configura una infracción grave por ejemplo, continuar con la obra pese a la orden de paralización, la sanción se agrava con un recargo adicional del 10% del avalúo de la obra, y puede incluir la requisa de herramientas utilizadas en la infracción (Art. 1173).

Si bien esta ordenanza es clara en cuanto a su estructura y busca garantizar un crecimiento urbano ordenado y seguro, alineado con los principios del ordenamiento territorial. Sin embargo, su aplicación debe ser estrictamente compatible con el principio de seguridad jurídica y el debido proceso, conforme lo establecen la Constitución de la República, el Código Orgánico Administrativo y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Por tanto, aunque la ordenanza cumple con delimitar infracciones y establecer sanciones, su aplicación debe ser controlada y motivada, evitando duplicidades, sanciones superpuestas o resoluciones emitidas sin las debidas garantías procesales.

Análisis de casos

Expediente administrativo sancionador N° 329-2021 de la Comisaría Municipal de Ornato del Cantón Loja

El expediente administrativo sancionador N° 329-2021, tramitado ante la Comisaría Municipal de Ornato del Cantón Loja, se inició tras una denuncia verbal por presunta construcción sin permiso. La

denuncia fue interpuesta por una ciudadana vecina, quien señaló que su colindante, la Sra. JIMJ, había realizado una construcción en la parte posterior de su propiedad.

Como parte de la verificación, el Inspector Municipal emitió un informe que motivó la apertura del procedimiento. La propietaria fue notificada formalmente mediante boleta y respondió mediante escrito, argumentando que la obra no fue ejecutada por ella, sino que fue adquirida en el estado actual, según consta en la escritura de compraventa, y que los anteriores propietarios ya habían sido sancionados y habían pagado la respectiva multa por la infracción cometida.

Lo relevante de este caso es que la administración verificó que no existía una nueva infracción atribuible a la actual propietaria, y así lo dejó constar en el dictamen de la instructora. En aplicación del artículo 257 del Código Orgánico Administrativo, se declaró la inexistencia de responsabilidad administrativa, y se dispuso el archivo del expediente. Esto evidencia que se activó un procedimiento sancionador por los mismos hechos sin una verificación previa suficiente sobre la existencia o no de nueva infracción. Por lo que surge el riesgo de incurrir en una doble sanción por un hecho ya castigado anteriormente, lo cual vulnera el principio non bis in idem y la seguridad jurídica, especialmente considerando que ya existía un pago de multa efectuado por los anteriores propietarios por la misma construcción.

Aunque la decisión de la administración fue finalmente correcta al archivar el expediente, sin embargo, el proceso generó una afectación innecesaria a la administrada, quien debió justificar su no responsabilidad en una infracción ya sancionada previamente.

Este tipo de situaciones refleja la necesidad de fortalecer los filtros de verificación previo a la apertura de procedimientos sancionadores, así como la importancia de preservar registros actualizados de sanciones ya ejecutadas para evitar repetición de procesos. También se destaca que, aunque el acto fue archivado, el tiempo, y la inseguridad jurídica generada a la administrada, no son reparados por el simple cierre del expediente.

RESULTADOS

Resultados de la entrevista

Dentro de la investigación se realizó una entrevista con cinco (5) preguntas a cuatro personas, entre ellas, abogados en libre ejercicio especialistas en derecho administrativo y funcionarios del GAD Municipal de Loja.

Primera pregunta: ¿Cree usted que los procedimientos sancionadores aplicados por la Comisaría de Ornato a la ciudadanía, puede vulnerar el principio de seguridad jurídica?

Primer entrevistado: Sí, muchas veces los procedimientos sancionadores no son claros y generan incertidumbre en los ciudadanos sobre sus derechos y deberes, lo que afecta directamente la seguridad jurídica.

Segundo entrevistado: Puede suceder si no se siguen correctamente los procedimientos establecidos en la ley. La falta de motivación adecuada en los actos también puede generar conflictos.

Tercer entrevistado: Puede ser. Si no hay claridad en los procesos y se repiten sanciones, eso pone en duda la seguridad jurídica.

Cuarto entrevistado: Si no se sigue el debido proceso se genera arbitrariedad y se vulnera el principio de seguridad jurídica.

Comentario: En las respuestas obtenidas, los entrevistados concuerdan sobre la posibilidad de que los procedimientos sancionadores llevados a cabo por la Comisaría de Ornato vulneren el principio de seguridad jurídica. Las principales preocupaciones giran en torno a la falta de claridad en los procesos, la deficiente motivación de los actos administrativos y el incumplimiento del debido proceso. Esta percepción compartida evidencia una debilidad estructural en la gestión administrativa que genera incertidumbre en los ciudadanos respecto a sus derechos, lo que contraviene directamente el principio de seguridad jurídica reconocido en la Constitución de la República del Ecuador. Las observaciones refuerzan la necesidad de una revisión normativa y procedimental para garantizar mayor transparencia, motivación adecuada y respeto al debido proceso en la tramitación de sanciones.

Segunda pregunta: Las actuaciones y manejo de información por parte de la Comisaría de Ornato del GAD municipal de Loja ¿facilita la duplicidad de pagos y sanciones a los ciudadanos?

Primer entrevistado: En mi criterio, sí. Si no existe un sistema claro de registro de actuaciones, es posible que se emitan resoluciones sin revisar antecedentes, lo cual abre la puerta a duplicidades.

Segundo entrevistado: No es frecuente, pero puede ocurrir si no se registran correctamente las sanciones. Algunos casos se deben a errores administrativos, más que a mala fe.

Tercer entrevistado: Es posible que se facilite la duplicidad si no existe un buen manejo de los datos y si no se comunican bien las resoluciones a los ciudadanos.

Cuarto entrevistado: Si no se lleva un adecuado control documental ni hay una cultura de archivo o revisión previa, va a facilitar la duplicidad.

Comentario: Las respuestas de los entrevistados muestran preocupación respecto a las fallas en el manejo de la información dentro de la Comisaría de Ornato del GAD Municipal de Loja. Aunque algunos señalan que los casos de duplicidad no son sistemáticos, coinciden en que la carencia de un sistema de registro eficiente, la falta de control documental y la falta de revisión previa son factores que pueden propiciar la emisión de sanciones repetidas por un mismo hecho. Esto refleja una debilidad administrativa que, aunque posiblemente no intencional, genera efectos graves en términos de seguridad jurídica y confianza ciudadana.

Tercera pregunta: ¿De qué manera considera usted que la duplicidad de sanciones sobre un mismo hecho, por parte de la administración pública, afecta el principio de seguridad jurídica?

Primer entrevistado: Provoca una afectación directa, ya que los ciudadanos no pueden prever con certeza las consecuencias de sus actos. Además, se vulnera el principio de non bis in idem, que prohíbe sancionar dos veces por un mismo hecho.

Segundo entrevistado: Afecta la seguridad jurídica porque se está violentando derechos al momento de sancionar dos veces por un mismo hecho, se contravienen principios de rango constitucional.

Tercer entrevistado: Considero que esto afecta directamente la seguridad jurídica ya que genera desconfianza institucional, desconfianza en la norma, por vulnerar varios principios del debido proceso, como la prohibición de doble sanción, el principio de proporcionalidad y legalidad.

Cuarto entrevistado: Rompe la confianza del administrador en la autoridad. Además, constituye una transgresión al debido proceso y al principio de non bis in idem, reconocido en la Constitución.

Comentario: La duplicidad de sanciones sobre un mismo hecho es percibida por todos los entrevistados como una grave vulneración al principio de seguridad jurídica, ya que introduce incertidumbre en el ciudadano respecto a las consecuencias legales de sus acciones. Además, se señala con claridad que esta práctica transgrede el principio non bis in idem, que impide sancionar dos

veces por el mismo hecho, así como otros principios fundamentales como la proporcionalidad, legalidad y el debido proceso. Esta afectación deteriora la confianza de la ciudadanía en la autoridad administrativa y en la validez del ordenamiento jurídico, debilitando el Estado de derecho.

Cuarta pregunta: En su experiencia ¿Conoce un caso en el que se le haya aplicado doble cobro o sanción por un mismo hecho?

Primer entrevistado: Sí, tuve un cliente al que se le impuso una multa y luego, meses después, se le notificó otra resolución sancionadora por la misma construcción sin permiso.

Segundo entrevistado: He visto casos en los que se inicia un nuevo procedimiento sin verificar que ya existe una sanción previa por el mismo hecho.

Tercer entrevistado: No, personalmente no conozco un caso específico, pero sí he oído comentarios de ciudadanos que se han sentido confundidos respecto a las multas que reciben.

Cuarto entrevistado: No, no he tenido ninguna experiencia personal ni conozco a alguien que haya sido sancionado dos veces por el mismo hecho.

Comentario: Las respuestas reflejan una experiencia dividida respecto a la duplicidad de sanciones. Mientras dos entrevistados afirman haber presenciado o conocido directamente casos de doble sanción por el mismo hecho, los otros dos no reportan experiencia personal al respecto. Sin embargo, se percibe una preocupación general por la claridad y transparencia del procedimiento sancionador. Existe una percepción de riesgo o posibilidad de errores administrativos que podrían desembocar en la vulneración del principio non bis in idem, afectando la confianza en el accionar institucional.

Quinta pregunta: ¿Qué reformas normativas o medidas administrativas considera necesarias para evitar la repetición de sanciones por una misma infracción y fortalecer la seguridad jurídica en la Comisaría de Ornato del GAD municipal de Loja?

Primer entrevistado: Considero necesario establecer una revisión obligatoria de antecedentes antes de sancionar.

Segundo entrevistado: Crear un protocolo de verificación obligatoria antes de emitir sanciones y capacitar continuamente al personal sobre el respeto a principios constitucionales como el de seguridad jurídica.

Tercer entrevistado: Que se informe mejor al ciudadano y se actualicen los registros.

Cuarto entrevistado: Incorporar una cláusula expresa de prohibición de duplicidad en los reglamentos municipales y establecer auditorías internas periódicas en la Comisaría de Ornato.

Comentario: Las propuestas de los entrevistados coinciden en la necesidad de fortalecer tanto los mecanismos administrativos como normativos para prevenir la duplicidad de sanciones. Se destaca la importancia de implementar controles previos obligatorios, revisar los antecedentes antes de sancionar, mejorar la capacitación del personal y actualizar los sistemas de información. Además, se sugiere la incorporación explícita de la prohibición de sanción doble en la normativa municipal y la implementación de auditorías internas, lo cual refleja una búsqueda de mayor rigor en los procedimientos sancionadores. Estas medidas apuntan a fortalecer la seguridad jurídica y a garantizar la confianza ciudadana en la administración pública.

DISCUSIÓN

Los resultados evidencian que los procedimientos sancionadores de la Comisaría Municipal de Ornato del GAD de Loja, en algunos casos, han generado duplicidad en la imposición de sanciones por un mismo hecho. Esta problemática vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que la previsibilidad y claridad de los actos administrativos es esencial para garantizar la confianza ciudadana. El caso analizado demuestra que se inició un nuevo procedimiento sancionador por el mismo hecho, pese a haberse efectuado el pago, lo que posteriormente llevó al archivo del expediente, no obstante, ello demuestra la necesidad de fortalecer y mejorar estos procesos con el fin de no afectar a los ciudadanos. Este hallazgo concuerda con la doctrina que establece que cualquier acto administrativo que contravenga principios constitucionales puede ser considerado nulo, conforme al artículo 105 del Código Orgánico Administrativo bajo la causal uno, ser contrario a la Constitución y la ley.

El estudio reafirma la importancia de que los procedimientos administrativos sancionadores deben ajustarse estrictamente a los principios del debido proceso y la seguridad jurídica. Los resultados demuestran la necesidad de incluir expresamente la revisión de sanciones antes de iniciar un nuevo procedimiento sancionador. También se evidencia la necesidad de fortalecer la capacitación del personal a cargo de la emisión de sanciones para evitar errores que pueden derivar en afectaciones a los ciudadanos.

Se recomienda realizar futuras investigaciones con un enfoque cuantitativo, que permitan establecer con mayor precisión la duplicidad de sanciones en otros casos similares. Además, sería pertinente ampliar el análisis a otras comisarías del país para identificar si esta problemática es recurrente. Finalmente, se sugiere que el GAD Municipal de Loja reforme su ordenanza interna para incorporar controles previos a la emisión de nuevas sanciones y establezca mecanismos de verificación para evitar duplicidades.

CONCLUSIÓN

El presente estudio permitió identificar y analizar una problemática dentro de los procedimientos administrativos sancionadores: la duplicidad de sanciones por una misma infracción y su consecuente vulneración del principio de seguridad jurídica en la Comisaría de Ornato del GAD Municipal del cantón Loja. A través del marco teórico, análisis normativo, entrevistas y revisión de un expediente administrativo, se evidenció que la falta de controles adecuados puede dar lugar a la imposición de múltiples sanciones por un solo hecho.

La investigación demuestra que esta práctica no solo contraviene principios fundamentales del derecho administrativo, sino que también afecta directamente la confianza ciudadana en las instituciones, afectando el debido proceso. En este sentido, se reafirma la importancia de fortalecer la capacitación del personal, optimizar los sistemas de registro, y promover reformas que garanticen la no duplicidad de las sanciones y se eviten arbitrariedades. El estudio aporta así a la construcción de una administración pública más eficiente, transparente y respetuosa del ordenamiento jurídico, y propone líneas claras para futuras investigaciones y mejoras institucionales.

Se concluye también que los procedimientos administrativos sancionadores aplicados por la Comisaría de Ornato del GAD Municipal de Loja presentan deficiencias estructurales y operativas que permiten la duplicidad de sanciones por un mismo hecho. A través del análisis del expediente administrativo y la técnica de entrevista, se identificó la falta de controles previos, y la inexistencia de mecanismos efectivos para verificar antecedentes sancionatorios, lo cual pone en riesgo el principio de seguridad jurídica y genera incertidumbre en los administrados.

Por último, se propone reformar la Ordenanza Nro. 0045-2022 para incluir expresamente la obligación de revisar los expedientes sancionadores antes de iniciar un nuevo procedimiento. Esta medida normativa contribuiría a garantizar que no se emitan resoluciones duplicadas. Además, se recomienda

la capacitación permanente del personal de la Comisaría de Ornato, a fin de garantizar el respeto al debido proceso y fortalecer la seguridad jurídica en el ámbito administrativo sancionador.

REFERENCIAS

- Ardiles, G. (2008). Nulidad del acto jurídico. Anales científicos UNALM, Vol. 70 N° 3. file:///C:/Users/ACER/Downloads/Dialnet-NulidadDelActoJuridico-6171187.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Reformada 2024). Registro Oficial Suplemento No. 790.
- Asanza, F., Enríquez, R., Cornejo, S., Galán, G., Montalvo, J., Galán, J., (2018) Código Orgánico Administrativo Comentado. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Benalcázar, R. (2007). Derecho procesal administrativo ecuatoriano. Quito: Ediciones Legales. <https://benalcazardorantes.com/DERECHO-PROCESAL-ADMINISTRATIVO-ECUATORIANO.pdf>
- Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento No. 31, 7 de julio de 2017.
- Código Orgánico General de Procesos (COGEP). (2015). Registro Oficial Suplemento No. 506, 22 de mayo de 2015.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
- Dromi, R. (2015). Derecho Administrativo. Buenos Aires: LexisNexis.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja. (2021). Expediente administrativo sancionador de la Comisaría Municipal de Ornato del cantón Loja, EXP. 329-2021. Loja, Ecuador: Comisaría Municipal de Ornato del GAD Municipal de Loja.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja. (2022). Ordenanza Nro. 0045-2022. Reforma a la Ordenanza Nro. 038-2021 de aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), alineación al Plan Nacional de Desarrollo "Creación de Oportunidades 2021-2025". Registro Oficial del Cantón Loja.
- Gordillo, A. (2014). Tratado de Derecho Administrativo. Fundación de Derecho Administrativo.
- Moreta, A. (2019). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SANCIONADOR EN EL COA. Tendencia Legal.
- Pérez, A. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia. Revista de Estudios Jurídicos. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2606/eserv.pdf?sequence=1>
- Rivero & Granda (2017). Derecho administrativo. Corporación Editora Nacional.
- Secaira, P. (2004). Curso breve de derecho administrativo. Quito: Editorial Universitaria.

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia [Creative Commons](#) 