



*La afectación del principio constitucional de presunción de inocencia por la ejecutividad del acto administrativo sancionador. Caso GADM Manta*

*The affectation of the constitutional principle of presumption of innocence by the enforceability of the administrative sanctioning act. Case GADM Manta*

*O impacto do princípio constitucional da presunção de inocência pela exigibilidade do ato administrativo sancionatório. Estojo cobertor GADM*

Carlos Julio Cárdenas-Iglesias <sup>I</sup>  
[carlosj\\_cardenas@hotmail.com](mailto:carlosj_cardenas@hotmail.com)  
<https://orcid.org/0009-0006-9652-2146>

**Correspondencia:** [carlosj\\_cardenas@hotmail.com](mailto:carlosj_cardenas@hotmail.com)

Ciencias Sociales y Políticas  
Artículo de Investigación

\* **Recibido:** 07 de marzo de 2024 \* **Aceptado:** 13 de abril de 2024 \* **Publicado:** 21 de mayo de 2024

I. Investigador Independiente, Ecuador.

## Resumen

El análisis de la presente investigación se centra en la aplicación de la Constitución de la República del Ecuador, que prevé su supremacía sobre cualquier otra norma legal, lo cual, implica que todas las normas y actos del poder público deben estar conforme con la Constitución para tener eficacia jurídica; por lo tanto, se considera que la presunción de inocencia como un principio constitucional y fundamental del debido proceso, es aplicable en todas las ramas del derecho, inclusive en el ámbito administrativo sancionador, razón por la que se cuestiona que los actos administrativos sancionatorios deben ser ejecutivos de inmediato o si deben esperar a ser firmes para no afectar la presunción de inocencia.

**Palabras claves:** Constitución de la República; presunción de inocencia; acto administrativo sancionador; ejecutabilidad.

## Abstract

The analysis of this research focuses on the application of the Constitution of the Republic of Ecuador, which provides for its supremacy over any other legal norm, which implies that all norms and acts of public power must be in accordance with the Constitution to have legal effectiveness; Therefore, it is considered that the presumption of innocence as a constitutional and fundamental principle of due process is applicable in all branches of law, including in the administrative sanctioning field, which is why it is questioned whether administrative sanctioning acts should be executed immediately or whether they should wait to be firm so as not to affect the presumption of innocence.

**Keywords:** Constitution of the Republic; presumption of innocence; administrative sanctioning act; executed.

## Resumo

A análise desta pesquisa centra-se na aplicação da Constituição da República do Equador, que prevê a sua supremacia sobre qualquer outra norma jurídica, o que implica que todas as normas e atos do poder público devem estar de acordo com a Constituição para terem eficácia jurídica. ; Portanto, considera-se que a presunção de inocência como princípio constitucional e fundamental do devido processo legal é aplicável em todos os ramos do direito, inclusive no campo administrativo sancionatório, razão pela qual se questiona se os atos administrativos sancionadores

deven ser executivos imediatos ou se deveriam esperar para serem firmes para não afetar a presunção de inocência.

**Palavras-chave:** Constituição da República; presunção de inocência; ato sancionatório administrativo; executado.

## Introducción

El estudio versa sobre el acto administrativo sancionatorio impuesto a EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SAN RAFAEL, SARAC CIA. LTDA., por construir sin el Permiso Municipal de Construcción en un área de 360 metros cuadrados, comienza contextualizando la situación jurídica bajo el marco de la Constitución de la República del Ecuador. Se destaca la supremacía constitucional y se explora la relación entre esta y el principio de presunción de inocencia, que se considera fundamental en el debido proceso. El análisis se amplía con referencias al neoconstitucionalismo y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, respaldando la importancia de que las normas se ajusten al marco constitucional. Se discute si la ejecutividad inmediata de los actos administrativos sancionatorios puede afectar la presunción de inocencia, citando opiniones y argumentos de expertos en derecho administrativo.

Se proporciona un contexto histórico sobre la legislación ecuatoriana relacionada con la presunción de inocencia y la ejecutividad de los actos administrativos, incluyendo referencias al Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y al Código Orgánico Administrativo. Se destaca cómo el principio de inocencia se mantiene hasta que el acto administrativo sancionatorio esté firme, como garantía procesal establecida en la Constitución.

- Demostrar la afectación del principio constitucional de presunción de inocencia por la ejecutividad del acto administrativo sancionador.
- Explicar la afectación del principio constitucional de presunción de inocencia por la ejecutividad del acto administrativo sancionador.
- Justificar la afectación del principio constitucional de presunción de inocencia por la ejecutividad del acto administrativo sancionador.

La presente investigación se origina por los efectos jurídicos que produce la ejecutividad del acto administrativo sancionatorio, el cual, no estando en firme, su ejecución o cumplimiento atenta contra el principio de inocencia del administrado. Su importancia radica en aportar elementos que

adecuen la norma infra constitucional, al marco formal y material de la Constitución, en aplicación del principio de supremacía normativa.

La utilidad de la presente investigación es sustancial para el respecto de los derechos fundamentales de los administrados, al momento en que el Estado ejerce el Ius Puniendi en procesos administrativos sancionadores.

## **Metodología**

La investigación del presente trabajo se focaliza en métodos cualitativos, analizando los efectos jurídicos del acto administrativo contenido en la Resolución Administrativa No. DDCM-CECV-001-2023 de 15 marzo de 2023, emitida por la Dirección de Comisoria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta; para el efecto, se priorizará un enfoque inductivo.

Adicionalmente, la presente investigación utilizará la siguiente metodología jurídica: Axiológico, Dogmático y realista, bajo el análisis de un caso concreto.

Finalmente, la investigación propone reformar la excepción de la regla general de ejecutividad de los actos administrativos, particularmente los que resuelven el procedimiento administrativo sancionador, previsto en el inciso final del artículo 260 del Código Orgánico Administrativo, con la finalidad de que estas normas de rango infra constitucional mantengan armonía con la Constitución de la República del Ecuador, en estricta observancia del principio de supremacía constitucional y en garantía del principio de inocencia de los administrados.

## **Descripción de la idea central**

Se conoce que el acto administrativo sancionador, objeto de la presente investigación, el cual, fue expedido conforme el procedimiento regulado por el Código Orgánico Administrativo, COA, obliga a EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SAN RAFAEL, SARAC CIA. LTDA., al pago de una multa de USD \$ 12.000,00 (DOCE MIL DÓLARES AMERICANOS 00/100), por habersele imputado la responsabilidad de haber infringido el artículo 378 de la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura, Uso y Ocupación del Suelo en el cantón Manta, esto es proceder a construir sin el Permiso Municipal de Construcción en un área de 360 metros cuadrados; para el efecto, se dispone la emisión del título de crédito por el valor de la multa impuesta a nombre del predio con clave catastral 3-14-17-02-000, de propiedad de prenombrada administrada. No obstante, el Código Orgánico Administrativo, establece que el ejercicio de la potestad sancionadora

requiere procedimiento legalmente previsto y se observará que toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario (COA, 2017, art. 248.4). De la disposición normativa citada, se deduce que el principio de inocencia se conserva hasta que el acto administrativo sancionatorio se encuentre en firme, entendiéndose por acto administrativo firme cuando no admite impugnación en ninguna vía conforme lo prevé el segundo inciso del artículo 218 del COA.

Se analizará los efectos jurídicos del acto administrativo contenido en la Resolución Administrativa No. DDCM-CECV-001-2023 de 15 marzo de 2023; para el efecto, se cita preceptos constitucionales, criterios doctrinarios e información comparada en otros cuerpos normativos de carácter administrativo, las cuales condicionan a la ejecutividad de actos administrativos desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados.

### **Pregunta de investigación**

¿De qué manera la ejecutividad del acto administrativo sancionatorio Nro. DDCM-CECV-001-2021 de 18 de febrero de 2021, emitido por la Dirección de Comisoria del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, atenta al principio de inocencia de la administrada EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SAN RAFAEL, SARAC CIA LTDA.?

### **Problema de investigación**

El 25 de noviembre de 2020, por presumirse la construcción de un galpón sin el correspondiente permiso municipal, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, da inicio al procedimiento sancionador signado con el número de expediente 0052-2020, en contra de EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SAN RAFAEL, SARAC CIA. LTDA.

Enunciado procedimiento sancionador, fue resuelto a través de la Resolución Administrativa No. DDCM-CECV-001-2021 de 18 de febrero de 2021, a través del cual, el Comisario Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, resolvió declarar responsable a la prenombrada administrada de haber infringido el artículo 378 de la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura, Uso y Ocupación del Suelo en el cantón Manta, esto es proceder a construir sin el Permiso Municipal de Construcción en un área de 360 metros cuadrados.

Las consecuencias de tal declaratoria de responsabilidad, originó la imposición de una multa de USD \$ 12.000,00 (DOCE MIL DÓLARES AMERICANOS 00/100), equivalentes a la relación aritmética entre el área de la infracción y el valor económico dispuesta en la norma cantonal por la infracción cometida; y, la emisión del título de crédito por el valor de la multa impuesta a nombre del predio con clave catastral 3-14-17-02-000, perteneciente a EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SAN RAFAEL, SARAC CIA. LTDA, con RUC. 1790539768001.

Lo indicado sin perjuicio de que, por falta de cumplimiento de pago por la multa impuesta, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, pueda ejercer la potestad de ejecución coactiva.

### **Marco Teórico**

El acto administrativo sancionatorio, objeto de la presente investigación, obliga a EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SAN RAFAEL, SARAC CIA. LTDA., al pago de una multa de USD \$ 12.000,00 (DOCE MIL DÓLARES AMERICANOS 00/100), por habersele imputado la responsabilidad de haber infringido el artículo 378 de la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura, Uso y Ocupación del Suelo en el cantón Manta, esto es proceder a construir sin el Permiso Municipal de Construcción en un área de 360 metros cuadrados; para el efecto, se dispone la emisión del título de crédito por el valor de la multa impuesta a nombre del predio con clave catastral 3-14-17-02-000, de propiedad de prenombrada administrada.

Al respecto, la Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial 499 de 20 de octubre de 2008), en adelante CRE, en su artículo 424 determina: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

Por su parte, (Oyarte, Derecho Constitucional Tercera Edición, 2019, pág. 49) establece: “(...) la constitución es condición de validez y de unidad del ordenamiento jurídico positivo. La condición de validez implica que toda norma debe fundamentarse, formal y materialmente, en una superior, de la que derivan las inferiores. La condición última de validez del ordenamiento jurídico está en la Constitución: de ella derivan todas las demás. Siendo que en el ordenamiento jurídico existen

normas de las más diversa jerarquía y contenido, todas encuentran su unidad en una sola norma positiva que es la constitución. (...) El control de constitucionalidad busca el mantenimiento de los principios de supremacía constitucional y de regularidad del ordenamiento jurídico, impidiendo que las normas inferiores alteren o contradigan las disposiciones constitucionales”

En Sentencia No. 1116-13-EP/20 - CASO No. 1116-13-EP # 20, la Corte Constitucional estableció que: “(...) El principio de supremacía constitucional y el principio de aplicabilidad directa de la Constitución están esencialmente aparejados pues a través de ellos se consigue no sólo que la norma suprema prevalezca sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, sino también que la norma suprema realmente tenga un efecto útil y se aplique a casos concretos.”

Lo indicado se sustenta en el neoconstitucionalismo, el cual, a su vez, se caracteriza por la imposición de principios en la normativa constitucional, los cuales se proyectan al resto del ordenamiento jurídico, entendiéndose que toda norma infra constitucional, debe ajustarse al marco formal y material de la Constitución, en aplicación del principio de supremacía normativa.

Es así que, la CRE, en su artículo 76, establece: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.”* Esta Presunción de inocencia, vista en la norma constitucional, como una garantía del debido proceso no dejando de ser un principio, es aplicable a todas las ramas del derecho en la que se encuentre inmersa la imposición de una sanción.

(Fernández C. M., 2020, pág. 102) en España, refiriéndose a la presunción de inocencia en el ámbito administrativo sancionador y respecto de las sanciones, se generó la siguiente interrogante “¿será inmediatamente ejecutiva o habrá que esperar a que sea firme y, por tanto, destruya definitiva e irrevocablemente tal presunción? (...)”, enigma que permitirá desarrollar argumentos motivados para condicionar la regla general de ejecutividad del acto administrativo sancionador con la finalidad de garantizar la presunción de inocencia del administrado.

En similares términos, (González, 2019, pág. 386) en España, expresó “El principio de ejecutividad de las sanciones sólo cuando la resolución sea firme en vía administrativa”, argumento que se encuentra ligado al objeto de la presente investigación para demostrar que la ejecutividad del acto administrativo sancionador afecta el derecho constitucional de presunción de inocencia.

No obstante, en el Ecuador, desde el año 2002, con la publicación del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002), se preveía normas en el procedimiento administrativo vinculadas con la existencia clara de principios generales en la ejecución y resolución de indicados procedimientos, como es el caso de la presunción de inocencia. Este cuerpo normativo, por un lado (Art. 68) determinaba como legitimidad y ejecutoriedad, que *“los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto”*; por el otro, (Art. 202.1) por presunción de inocencia, que *“los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. (...)”*

Respecto de la ejecutividad de los actos administrativos, (Dromi, pág. 488) indica que *“Ejecutividad es sinónimo ..., de eficacia del acto. Es la regla general de los actos administrativos y consiste en el principio de que una vez perfeccionados producen todos sus efectos, sin que pueda diferirse su cumplimiento.”*

Por su parte, (Laso, 1959, pág. 488) explica que la ejecutividad de los actos administrativos, constituye una característica del acto administrativo, por lo que, *“una vez perfeccionado produce sus efectos y por lo mismo, cuando requiere ser llevado a los hechos, puede y debe ser ejecutado.”* (Sierra, 2012, pág. 140) manifiesta el alcance de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos: *“Los actos administrativos están destinados a ser eficaces, es decir, si contenido es obligatorio tanto para los ciudadanos como para la Administración, lo que quiere decir que son ejecutivos, (...) Pero hay algunos actos que, además de la ejecutividad, disponen sobre ella, de la característica añadida de la ejecutoriedad, es decir, la susceptibilidad de que la administración pueda imponer el contenido obligatorio de sus propios actos administrativos utilizando medios coactivos”*

Esta regla general en el derecho administrativo, constituye que los actos administrativos se ejecutan o se cumplen posterior a la respectiva notificación, aunque en materia tributaria la ejecución de la regla cambia al determinarse en el Código Tributario (Art. 82) que *los actos administrativos tributarios gozarán de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y están llamados a cumplirse; pero serán ejecutivos, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados*. De lo indicado, la Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia, señaló: *“La calidad de firmes o ejecutoriados, depende de las condiciones que establecen los Arts. 83 y 84 del Código*

Tributario, el primero de los cuales define al acto firme, así: Art. 83.- Actos firmes.- Son actos administrativos firmes, aquellos respecto de los cuales no se hubiere presentado reclamo alguno, dentro del plazo que la ley señala; y, ejecutoriados aquellos actos que consisten en Resoluciones de la Administración, dictados en reclamos tributarios, respecto de los cuales no se hubiera interpuesto o no se hubiera previsto recurso ulterior, en la misma vía administrativa. (...)” (GACETA JUDICIAL, CIII - SERIE XVII - No. 10, pág. 3331)

Al entrar en vigencia el Código Orgánico Administrativo (Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017), en lo posterior COA, se acoge esta regla general de presunción de legitimidad y ejecutividad al determinarse en el artículo 229, lo siguiente: “(...) *los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación.*” No obstante, la ejecutividad del acto administrativo que resuelve el procedimiento sancionador, se origina desde que causa estado en la vía administrativa, de conformidad al último inciso del artículo 260 del COA, es decir, cuando reúna cualquiera de las siguientes condiciones: 1. Se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación. 2. Ha fenecido el plazo para interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho. 3. Se ha interpuesto acción contenciosa administrativa respecto del acto del que se trate. (Inciso primero del artículo 218 del COA).

Sin embargo, el COA establece que el ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará que toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario (Art. 248.4). De la disposición normativa citada, se deduce que el principio de inocencia se conserva hasta que el acto administrativo sancionatorio se encuentre en firme, entendiéndose por acto administrativo firme cuando no admite impugnación en ninguna vía conforme lo prevé el segundo inciso del artículo 218 del COA.

Este principio de inocencia, dentro del procedimiento sancionador regulado por el COA, es previsto como una garantía procesal, que tiene su origen en el Art. 76.2 de la Constitución de la República del Ecuador, establecida como garantía del derecho al debido proceso y que es aplicable tanto para el derecho penal como el administrativo sancionador cuando la administración ejerce el Ius Puniendi del Estado.

Se revela que la presunción de inocencia es una garantía fundamental del debido proceso, aplicable en todas las ramas del derecho, incluido el derecho administrativo sancionador, pudiendo afectar este principio la ejecutividad inmediata de los actos administrativos sancionatorios, ya que podría

privar al administrado de su derecho a ser tratado como inocente hasta que se demuestre lo contrario mediante una resolución firme.

## Conclusión

El estudio del acto administrativo sancionatorio impuesto a EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SAN RAFAEL, SARAC CIA. LTDA. por construir sin el Permiso Municipal de Construcción en el cantón Manta, Ecuador, ha revelado la importancia de respetar los principios constitucionales, especialmente el de presunción de inocencia, en el proceso administrativo. Se ha demostrado que la Constitución de la República del Ecuador establece su supremacía sobre cualquier otra norma legal, lo que implica que todos los actos del poder público deben mantener conformidad con sus disposiciones.

Este principio constitucional es esencial para garantizar un ordenamiento jurídico coherente y respetuoso de los derechos fundamentales.

Se enfatizó que, si bien la ejecutividad de los actos administrativos es la regla general, existen excepciones y condiciones, especialmente en el contexto de los procedimientos sancionadores. Se ha subrayado que el principio de inocencia se conserva hasta que el acto administrativo sancionatorio esté firme, según lo establecido en la legislación ecuatoriana y respaldado por la jurisprudencia.

Por tanto, se concluye que es necesario condicionar la ejecutividad de los actos administrativos sancionatorios a su firmeza para garantizar el pleno respeto al principio de presunción de inocencia y, por ende, al debido proceso. Por lo que como resultado se propone, por analogía jurídica, reformar la excepción de la regla general de ejecutividad de los actos administrativos que resuelven los procedimientos sancionadores, prevista en el inciso final del artículo 260 del Código Orgánico Administrativo, en los siguientes términos: El acto administrativo es ejecutivo desde que *se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados*.

## Referencias

1. Oyarte, R. (2019). Derecho Constitucional Tercera Edición. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
2. Fernández, C. M. (22 de Junio de 2020). Dialnet. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8040555>

3. González, I. A. (Diciembre de 2019). Scielo. En Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Navarra - España: Dúo. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-98932019000300361&lang=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932019000300361&lang=es)
4. Dromi, R. (s.f.). Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina.
5. Laso, E. S. (1959). Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo - Uruguay.
6. Sierra, B. (2012). Lecciones Sobre El Acto Administrativo. Pamplona - España: Aranzani S.A.
7. (CIII - SERIE XVII - No. 10). GACETA JUDICIAL.

© 2024 por el autor. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).