

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ
Colegio de Jurisprudencia

**¿Son los actos administrativos sancionadores una vulneración a
la presunción de inocencia en Ecuador?**

Proyecto de investigación

María Cristina Villagómez Vera

Juan Pablo Aguilar, Dr., Director de Trabajo de Titulación

Trabajo de titulación presentado como requisito para la
obtención del título de abogado

Quito, 13 de diciembre de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Jurisprudencia

HOJA DE APROBACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

¿Son los actos administrativos sancionadores una vulneración a la presunción de inocencia en Ecuador?*

María Cristina Villagómez Vera

Dr. Juan Pablo Aguilar
Director del Trabajo de Titulación



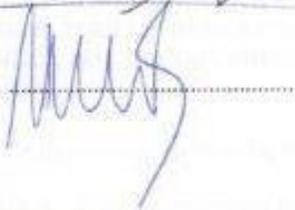
Dr. Javier Bustos
Lector del Trabajo de Titulación



Mgr. Francisco Albuja
Lector del Trabajo de Titulación



Dr. Farith Simon
Decano del Colegio de Jurisprudencia



Quito, diciembre del 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACION DE DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO DEL TRABAJO: ¿Son los actos administrativos sancionadores una vulneración a la presunción de inocencia en Ecuador?

ESTUDIANTE: Cristina Villagómez

EVALUACIÓN (justificar cada punto):

- a) Importancia del problema presentado.

SE HA VUELTO UNA PRÁCTICA REPETIDA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA, EL PLANTEAR EN LOS JUICIOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS QUE UN ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, REVESTIDO DE LA PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD, OBLIGA A LOS ADMINISTRADOS A PROBAR EN JUICIO SU INOCENCIA, PARA CONSEGUIR QUE SE INVALIDE EL ACTO. ESTABLECER LOS LÍMITES Y LAS DIFERENCIAS ENTRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ES, POR ESO, UN PROBLEMA DE INDUDABLE IMPORTANCIA.

- b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.

LA HIPÓTESIS SE RELACIONA CON LO DICHO ANTERIORMENTE Y, COMO CONSECUENCIA, RESULTA TRASCENDENTE, PUES PERMITIRÁ ESTABLECER EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, Y LOS LÍMITES QUE SEPARAN UNO DE OTRA.

- c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

EL TRABAJO ES EXCLUSIVAMENTE TEÓRICO Y PLANTEA EL PROBLEMA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA DOCTRINA. EN ESA MEDIDA, NO SE ANALIZAN CASOS CONCRETOS NI FORMAS DE ACTUAR ADMINISTRATIVAS, SIMPLEMENTE SE PARTE DE SU EXISTENCIA. DESDE EL PUNTO DE VISTA DOCTRINARIO, LOS MATERIALES EMPLEADOS RESULTAN SUFICIENTES Y ADECUADOS, PERO SERÍA DE DESEAR UNA FUTURA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA QUE ANALICE LA CASUÍSTICA QUE SE HA PRESENTADO EN RELACIÓN CON EL TEMA.

- d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).

LA ARGUMENTACIÓN ES CLARA, CONCATENADA Y LLEVA A LAS CONCLUSIONES QUE SE PLANTEAN AL FINAL, DANDO UNA RESPUESTA A LA PREGUNTA QUE SE PLANTEA COMO TÍTULO DEL TRABAJO.

- e) Cumplimiento de las tareas encomendadas a lo largo de la investigación.

A LO LARGO DE LA INVESTIGACIÓN SE HAN MANTENIDO CONSTANTES REUNIONES CONFORME AVANZABA EL TRABAJO Y SE HAN PROPUESTO E INTRODUCIDO ALGUNAS MODIFICACIONES

PARA PRECISAR DIVERSOS PUNTOS DEL MISMO. SE HAN PRECISADO, SOBRE TODO, ALGUNOS CONCEPTOS QUE, DADA LA NATURALEZA DEL TRABAJO, TIENDEN A CONFUNDIRSE. LAS TAREAS ENCOMENDADAS SE HAN CUMPLIDO CONFORME LO ESPERADO.



JUAN PABLO AGUILAR ANDRADE

Quito, 8 de noviembre de 2016

© Derechos de Autor

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y Publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante: -----

Nombre: María Cristina Villagómez Vera

Código de estudiante: 00102584

C. I.: 1717553752

Lugar, Fecha: Quito, 13 de diciembre de 2016

A mi hermano Javier Gonzalo, gracias por ser mi segundo padre.

Agradezco a mi hermano Javier, por empujarme y no dejarme sola.

Agradezco a mis hermanos Axel y Analía, por creer en mí.

Agradezco a mi madre, por todo, por cada día.

Agradezco a mi padre, por su ejemplo.

Resumen

El presente trabajo analiza y propone una crítica frente a la concepción del Derecho Administrativo Sancionador en la actualidad. Plantea la inconstitucionalidad del acto administrativo sancionador por violentar la presunción de inocencia y propone una solución para que dicha inconstitucionalidad sea subsanada. Con miras a lograr este objetivo, estudia lo que es la presunción de inocencia, el significado del acto administrativo y los efectos que la legalidad, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo tienen sobre la presunción de inocencia. Se cuestiona el acto administrativo sancionador con la finalidad de establecer que la presunción de inocencia está por encima de cualquier dogma.

Abstract

This paper analyzes and proposes a criticism against the concept of Administrative Law and its punishments today. Raises the question on the unconstitutional administrative sanction claiming that it is violating the presumption of innocence and proposes a solution for such unconstitutionality so it is remedied. In order to achieve this goal, it studies what is the presumption of innocence, the meaning of the administrative act and the effects that legality, enforceability and enforceability of the administrative act have on the presumption of innocence. It questions the sanctioning administrative act in order to establish that the presumption of innocence is above any dogma.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	10
INTRODUCCIÓN.....	12
1. CAPÍTULO I: La presunción de inocencia.....	15
1.1. La presunción.....	15
1.2. La presunción de inocencia.....	16
1.3. Efectos de la presunción de inocencia.....	17
1.4. La presunción de inocencia en el Ecuador.....	18
1.4.1. La presunción de inocencia en la Constitución Política de 1998.....	19
1.4.2. La presunción de inocencia en la Constitución del 2008.....	20
1.4.3. La presunción de inocencia en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.....	20
1.5. Alegar y no probar.....	21
1.6. Jurisprudencia nacional y comparada.....	23
2. CAPÍTULO II: El acto administrativo en general y sus caracteres.....	26
2.1. El acto administrativo.....	26
2.1.1. La declaración.....	26
2.1.2. Unilateral.....	27
2.1.3. Ejercicio de la función administrativa.....	27
2.1.4. Productor de efectos jurídicos.....	27
2.1.5. Directos.....	27
2.1.6. Individuales.....	28
2.2. Caracteres del acto administrativo.....	28
2.2.1. Legitimidad.....	28
2.2.2. Ejecutividad.....	32

2.2.3.	Ejecutoriedad.	32
2.2.4.	Estabilidad.	35
2.2.5.	Impugnabilidad.	35
2.3.	La autotutela de la Administración Pública.	36
3.	CAPÍTULO III: La potestad sancionadora de la Administración, el acto administrativo sancionador y la sanción administrativa.	37
3.1.	El surgimiento del Derecho Administrativo Sancionador y la potestad sancionadora de la Administración Pública.	37
3.1.1.	La negación de la potestad sancionadora de la Administración Pública.	39
3.1.2.	La aceptación de la potestad sancionadora de la Administración Pública.	39
3.2.	El acto administrativo sancionador y la sanción administrativa.	44
3.3.	La diferencia entre pena y sanción.	47
3.4.	Implicaciones de la sanción administrativa.	48
	CONCLUSIONES.	52
	DOCTRINA.	56
	PLEXO NORMATIVO.	59
	JURISPRUDENCIA.	60

Introducción

La presunción de inocencia en el Ecuador es una garantía básica de todo proceso en que se determinen derechos u obligaciones, según la actual Constitución de la República. Gracias a la evolución del estado moderno, el día de hoy tenemos principios, garantías y derechos de carácter constitucional que pretenden proteger al ciudadano, al individuo. Pese a esta realidad, aún se mantienen varias instituciones que han permanecido inmutables en el tiempo y que por lo tanto ya no son compatibles con la configuración de los estados en los que vivimos actualmente. Es, por lo tanto, de fundamental importancia revisar aquello que por muchos años hemos tenido como cierto antes de seguirle atribuyendo tal categoría.

La Administración Pública ha ganado autonomía, el Derecho Administrativo actualmente es una rama crucial e incluso, la Administración Pública tiene autonomía en las sanciones que esta dicta. Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, hay varias cuestiones que tenemos como ciertas. En los procedimientos administrativos podemos encontrar algunos preceptos que resultan complejos de cuestionar pues la doctrina, la jurisprudencia y la ley les han dotado, por años, de solidez a falta de cuestionamiento. Uno de estos preceptos es que los actos administrativos se presumen legítimos, ejecutoriables y son ejecutivos desde que se dictan y que todos estos caracteres no vulneran la presunción de inocencia.

En el artículo 76.2 de la Carta Magna ecuatoriana, se establece lo siguiente:

Artículo 76.- 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 ejecutoriada¹. (Lo subrayado es lo mío).

El articulado constitucional es claro, la presunción de inocencia se debe garantizar en todos los procesos en el que se determinen derechos u obligaciones de cualquier orden.

Durante este estudio, nosotros nos embarcaremos en la posible solución a la siguiente pregunta: ¿cuándo la Administración Pública ejerce su potestad sancionadora se está vulnerando la presunción de inocencia? Esta misma duda ha sido motivo de intriga para doctrinarios como Agustín Gordillo, Eduardo Soto Kloss, entre otros. Sin embargo, es importante mencionar, que en su mayoría, la doctrina niega que existe una vulneración a la presunción de inocencia. La mayoría de doctrinarios embarca la temática de la posible vulneración a la presunción de inocencia desde la óptica de la ilegitimidad con la que deberían nacer los actos administrativos que son nulos de pleno derecho. Algunos otros han argumentado que la misma potestad sancionadora es inconstitucional pues tiene carácter jurisdiccional. Sin embargo, nosotros trabajaremos esta pregunta desde la importancia de la carga de la prueba y el tratar al inocente como tal.

A lo largo de este análisis trataremos de verificar que en efecto el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública genera una evidente vulneración a la garantía constitucional que es la presunción de inocencia pues la actuación de la Administración Pública cuando sanciona obliga al administrado a demostrar que la voluntad de la Administración está equivocada. Esto se puede constatar cuando analizamos que los actos administrativos donde se dictan sanciones nacen con una presunción de legitimidad, son ejecutoriables y ejecutivos logrando así que el administrado –quién recibe los efectos del acto sancionador-

¹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76.2. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.

tenga que soportar la carga de la prueba cuando es la Administración la que realiza la imputación e inmediatamente sanciona. Una vez dictado el acto, cuando sus efectos se produzcan, solo entonces el afectado, al que también nos referiremos como interesado o administrado, podrá refutar la voluntad de la Administración Pública y en condiciones que definitivamente violentan la presunción de inocencia.

Para lograr comprobar que los actos administrativos sancionatorios vulneran la presunción de inocencia, deberemos estudiar qué es la presunción de inocencia y cuáles son sus efectos en el primer capítulo. Posteriormente, revisaremos qué es el acto administrativo, cuáles son sus efectos, caracteres. Ya que la Administración sanciona manifestando su voluntad por medio de actos administrativos, analizaremos cuál es la potestad que tiene la Administración para sancionar en el capítulo tercero. Veremos qué es sanción y cuál es la diferencia entre la sanción y la pena. Con todo el contexto claro, pasaremos a ver como se da la vulneración a la presunción de inocencia que planteamos como hipótesis.

1. Capítulo I: La presunción de inocencia.

Antes de comenzar, debemos estudiar qué es la presunción de inocencia, cuáles son sus efectos y su dimensión. Para este capítulo, revisaremos el pensamiento de varios tratadistas que trabajan principalmente en materia penal, pues de lo que se ha podido constatar, son los penalistas los que han explorado la presunción de inocencia con mayor profundidad. Por varios años, el debido proceso y sus garantías estaban asociados exclusivamente a los procesos judiciales ordinarios. No obstante, veremos a continuación que por la forma en la que se redacta el artículo 76.2 de la Constitución de la República del Ecuador, las garantías del debido proceso y la presunción de inocencia, específicamente, se extienden a los procedimientos administrativos y no solo a los procesos ordinarios y penales.

1.1. La presunción.

Analizar qué es la presunción de inocencia y cuáles son sus efectos, para este estudio es primordial. Comenzando por comprender qué significa *presunción*. Según algunos autores, como Orlando Rodríguez, la definición de *praesumere* se puede encontrar en escritos latinos antiguos, donde se entendía que la palabra significaba la adopción de una calidad que no resultaba propia². Otros autores como Ellero afirman que “las presunciones no son más que circunstancias probabilísimas tenidas como ciertas, pero que, sin embargo, pueden ser contradichas³”. Devis Echandía, por su parte, indica que la presunción es el resultado de un juicio lógico por el que se toma como cierto un hecho que,

² Orlando Rodríguez. *La Presunción de Inocencia*. 2da. ed. Medellín: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002, p. 25.

³ Pedro Ellero. *De la certidumbre en los juicios criminales o tratado de prueba en materia penal*. 7ma. ed. Madrid: Instituto Editorial Reus, 2001, p. 239

basándonos en la experiencia, normalmente lo es⁴. Rodríguez expone que las presunciones son un “mecanismo por el que se presuponen hechos [...] basados en lo ordinario”⁵.

En definitiva podríamos inferir que una presunción es la suposición de que un hecho es cierto debido a que normalmente lo es. Esta suposición bajo ningún concepto podríamos categorizarla como una ficción pues entonces estaríamos atribuyéndole el carácter de verdadero a algo eminentemente falso, tal como lo explican Leone⁶ y Montañés Pardo⁷.

1.2. La presunción de inocencia.

La presunción de inocencia es una presunción relativa, es una presunción *iuris tantum*⁸. Esto quiere decir que la presunción de inocencia admite prueba que la desvirtúe⁹. Hemos revisado lo que significa una presunción- esa suposición de que

⁴Hernando Devis Echandía. *Compendio de Derecho Procesal*. Bogotá: Editorial UCC, 1998, p. 537.

⁵Orlando Rodríguez. *La Presunción de Inocencia*. 2da. ed. Medellín: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002, p. 28.

⁶ Giovanni Leone. *Tratado de Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1963, p. 161.

⁷ Miguel Ángel Montañés Prado. *La Presunción de Inocencia*. 1ra. ed. Pamplona: Aranzadi, 1999, pp. 37-44.

⁸ El Código Civil. Registro Oficial Suplemento 40 del 24 de junio de 2005, establece en el artículo 32 que este tipo de presunciones también se llaman presunción legal.

Artículo 32.- Se llama presunción la consecuencia que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas.

Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal.

Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley; a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias.

Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibles la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias.

⁹ Orlando Rodríguez. *La Presunción de Inocencia*. *Óp. cit.* pp. 39-46.

un hecho es cierto- por lo que debemos también revisar la segunda parte de esta suposición, es decir la inocencia. Según Rodríguez, la inocencia es un estado, una condición natural y un derecho político fundamental¹⁰. Este estado se encuentra amparado por el ordenamiento mediante una presunción¹¹. La presunción de inocencia entonces, es la suposición de que los ciudadanos somos inocentes hasta que se demuestre lo contrario.

Para continuar nuestro análisis, debemos considerar los efectos de la presunción de inocencia y las implicaciones que estos efectos tienen con respecto a la presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

1.3. Efectos de la presunción de inocencia.

Según Carballo, la jurisprudencia y la doctrina empatan en todo y cuanto ambas consideran que los efectos de la presunción de inocencia son dos principalmente, el autor habla sobre la doble exigencia de la presunción. En primer lugar, esta presunción nos obliga a que todo procesado deba ser tratado como inocente hasta que se demuestre lo contrario¹². Por otro lado, las pruebas que se presenten para desvirtuar dicha presunción deben ser otorgadas por quién realiza la acusación, la carga material de la prueba debe recaer en quién acusa. Citando las palabras del autor “las consecuencias de la incertidumbre sobre la existencia de los hechos y su atribución al acusado benefician a éste imponiendo una carga material de la prueba

¹⁰ Pedro Carballo Armas. *La presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. 1ra. ed. Madrid: Ministerio de Justicia, 2004, p. 38.

¹¹ Orlando Rodríguez. *La Presunción de Inocencia. Óp. cit.*, p. 147

¹² Pedro Carballo Armas. *La presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Óp. cit.*, p. 38.

a las partes acusadoras”¹³. Por su lado, Rodríguez estima que hay dos efectos que complementan a los anteriores. Por una parte, habla de la imposibilidad del *nulla poena sine culpa* y además indica que la sola acusación, sin importar quién la formule, no puede arrebatar la inocencia de nadie¹⁴. La presunción de inocencia mantiene una íntima relación con la prueba, pues es esta última la única que puede desvanecerla.

Tanto Carballo, Rodríguez como López coinciden en que es importante que no solo se presuma la inocencia sino que también se trate al acusado como tal. El trato al acusado incluye, sin lugar a duda, que la carga probatoria recaiga en quién alega la inexistencia de la inocencia. Este efecto -la imposición de la carga de la prueba a quien acusa- es fundamental para que la presunción que estamos revisando se pueda dar perfectamente. La doctrina, en su amplia mayoría, está de acuerdo en este punto. Framarine Dei Malatesta, Alfredo Vélez Mariconde, Chiesa Aponte e Ignacio Diez Pizaco Giménez son algunos de los doctrinarios que afirman la importancia de que quién soporta de la carga de la prueba sea quien acuse, en cuanto a la presunción de inocencia se trate¹⁵. Para que exista la presunción de inocencia la carga de la prueba debe recaer en quien formula la acusación.

1.4. La presunción de inocencia en el Ecuador.

En el 2008 el Ecuador vivió un gran cambio pues al ordenamiento jurídico nacional se vio afectado por una nueva Constitución. La presunción de inocencia también sufrió un cambio que revisaremos a continuación.

¹³Pedro Carballo Armas. *La presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Óp. cit.*, p. 38.

¹⁴Orlando Rodríguez. *La Presunción de Inocencia. Óp. cit.*, pp. 147-153

¹⁵Rodríguez cita a varios autores. Con seguridad, podríamos decir que en la doctrina este es un punto que no genera sino un consenso generalizado. Orlando Rodríguez. *La Presunción de Inocencia. Óp. cit.*, pp. 271-289.

1.4.1. La presunción de inocencia en la Constitución Política de 1998.

El artículo 24 de la Constitución Política de 1998¹⁶ establecía lo siguiente:

Artículo 24.- Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia:

7. Se presumirá la inocencia de toda persona cuya culpabilidad no se haya declarado mediante sentencia ejecutoriada¹⁷.

Todo este artículo se enfoca en asegurar el debido proceso. Según el artículo 192¹⁸ del mismo cuerpo normativo establecía que el sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Con esto y con la redacción del artículo 24 podemos concluir en que estas garantías se verificarán y estaban dirigidas principalmente a los procesos judiciales, y que por consiguiente no se incluyen necesariamente a los procedimientos administrativos. Esto tiene relevancia, pues la presunción de inocencia sí se verificaba, aunque pobremente¹⁹, en los procedimientos administrativos donde la Administración ejercía su potestad sancionadora. La redacción del articulado de la Constitución de 1998 tal vez le permitía un poco más de flexibilidad a la Administración en cuanto a la presunción de inocencia. En cambio, en la Constitución del 2008 esto dejó de ser así, como veremos a continuación.

¹⁶ Constitución Política de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998.

¹⁷ *Id.*, Artículo 24.

¹⁸ *Id.*, Artículo 192.

¹⁹ Como vemos en este estudio, para que la presunción de inocencia se pueda verificar, la carga de la prueba la tiene que soportar quien realiza una acusación, en este caso la debería soportar la Administración Pública. Por ello señalamos que la presunción de inocencia se verificaba pobremente, pues se encuentra en el ordenamiento sin embargo no se dan las condiciones para que esta se lleve a cabo de forma ideal.

1.4.2. La presunción de inocencia en la Constitución del 2008.

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador²⁰ establece lo siguiente:

Artículo 76.- 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 ejecutoriada²¹.

Según la nueva Carta Magna, el debido proceso deberá asegurarse en todo proceso donde se determinen derechos y obligaciones. Esta nueva articulación, sin lugar a duda, incorpora a los procedimientos administrativos donde se determinan derechos y obligaciones. Por lo tanto, en todos los procedimientos administrativos donde se determinen derechos y obligaciones estas garantías se deben aplicar.

Es momento para resaltar que la Constitución del 2008 habla no solo de la presunción de inocencia sino que también habla del trato, y por lo tanto se incluye la inversión de la carga de la prueba favoreciendo a quién es acusado como lo vimos anteriormente. Esta tal vez es la diferencia más relevante para la cuestión que en este trabajo nos atañe.

1.4.3. La presunción de inocencia en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

En el 2002, al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva²², en adelante ERJAFE, se le incorporó el artículo 202 que establece lo

²⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76.2. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008

²¹ *Ibíd.*

²² Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428. Registro Oficial 539 del 18 de marzo de 2002.

siguiente: “Artículo 202.- Presunción de inocencia. **Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa** mientras no se demuestre lo contrario”²³.

Este artículo se incorporó antes de que existiera un cambio constitucional en el Ecuador. Entre los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública, se indica que la presunción de inocencia se respetará únicamente en los procedimientos donde la administración ejerza esta potestad administrativa sancionadora. Esta es una consecuencia lógica pues no en todo acto administrativo se contradice la inocencia del administrado, como veremos en el capítulo siguiente. No obstante, se evidencia la inconstitucionalidad en el texto citado en cuanto, en este tipo de procedimientos, se invierte la carga de la prueba a favor de la Administración –es el afectado quien tiene que aportar las pruebas para lograr que el acto administrativo sancionador deje de producir sus efectos y se deje de presumir su legitimidad, por ejemplo-, no se suspenden los efectos de los actos donde se expresa la voluntad de la Administración, y tampoco se toma en cuenta que el acto administrativo sancionatorio goza de la presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad, caracteres que afectan a la presunción de inocencia como veremos próximamente.

1.5. Alegar y no probar

Para desvanecer la presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, es necesario probar que en efecto el acto es ilegítimo y por lo tanto sus efectos no se sigan produciendo. Existen tratadistas como Agustín Gordillo que hablan sobre el acto administrativo, y trata de una forma distinta la problemática que aquí nos concierne. Entre las anotaciones que hace con respecto a la presunción de inocencia y la carga de la prueba invertida a favor de la Administración, Gordillo indica que en realidad no es necesario probar la

²³ *Ibíd.*

ilegitimidad de un acto administrativo y que únicamente es necesario alegarla. Este tratadista indica que:

[...] la prueba [...] solo puede resultar necesaria cuando la ilegitimidad del acto dependa de situaciones de hecho que éste ha desconocido, en cambio, si la ilegitimidad surge de su mera confrontación con el orden jurídico positivo, parece infundado que ello deba de alguna manera probarse: es obvio a su respecto que la ilegitimidad solo se alega en primera instancia. Si el vicio es manifiesto, en verdad, debe ser suficiente con pedirla²⁴.

La argumentación de Gordillo parece tener sentido. Si la ilegitimidad del acto administrativo es obvia, entonces bastaría con alegar que así es y pedir que se declare al acto como ilegítimo. Esto dejaría entonces a nuestra hipótesis anulada pues, tal como indica este tratadista, en este proceso la carga de la prueba no se invertiría ni se liberaría a la Administración Pública el presentar pruebas para sustentar su accionar.

El ERJAFE establece que en efecto se alegaría la ilegitimidad de un acto dentro de un procedimiento administrativo y que cuando la administración no tenga por ciertas dichas alegaciones entonces se dará apertura a un periodo de prueba²⁵. En el artículo 202 de este mismo cuerpo se habla nuevamente de prueba y no solo de la prueba, sino que también se establece que la prueba la debe aportar el interesado²⁶ pues no son suficientes las alegaciones de este último, sea este el administrado o cualquier otro afectado por el acto administrativo.

La jurisprudencia nacional habla precisamente de la prueba, cuando, por ejemplo, dice: “La Sala considera que, el acto administrativo lleva en sí una

²⁴ Agustín Gordillo. *Tratado de Derechos Administrativo*, T. III. 8va. ed. Buenos Aires: F.D.A., 2008, p. V-22.

²⁵ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428. Artículos 146 y 147. Registro Oficial 539 del 18 de marzo de 2002.

²⁶ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428. Artículo 202.4. Registro Oficial 539 del 18 de marzo de 2002.

presunción de legalidad y que al administrado le toca demostrar que se dictó en disconformidad con el ordenamiento jurídico²⁷”.

Nuestra hipótesis se mantiene, si bien Gordillo indica que debe bastar la sola alegación, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano esta suposición no se verifica como cierto. El ERJAFE indica que sí se debe aportar pruebas cuando la Administración no tenga por ciertas las alegaciones del interesado y la jurisprudencia indica lo mismo. El ordenamiento jurídico ecuatoriano está diseñado para que la Administración no admita sus errores pues se sanciona al funcionario que comete el error. En la práctica en el Ecuador, la Administración no acepta con facilidad que sus expresiones de voluntad nacen con errores, por lo tanto el caso de que se acepte una alegación como cierta se ve de forma excepcional, pasando generalmente lo contrario. Y aún si esta fuese una práctica habitual de la Administración –el aceptar sus equivocaciones y darle la razón al administrado- existirían casos excepcionales donde la presunción de inocencia sí se vulnera por la inversión de la carga de la prueba a favor de la Administración.

1.6. Jurisprudencia nacional y comparada.

La jurisprudencia nacional no revisa esta perspectiva pues no se cuestiona ni postula que la presunción de inocencia se debe garantizar antes de que la Administración ejerza su potestad sancionadora por medio de un acto administrativo. En un caso, por ejemplo, se destituye por medio de un acto administrativo ilegítimo al Inspector de Servicios Municipales del Terminal Terrestre de Santo Domingo de los Colorados²⁸. La Corte analiza que se había

²⁷ Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sala de lo Administrativo. Gaceta Judicial 1 de 23 de febrero de 1994, Serie 16, p. 157.

²⁸ Corte Suprema. Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente No. 55-200. Registro Oficial 99 de 15 de Junio de 2000.

violentado la presunción de inocencia del Inspector debido a que se había dictado un acto administrativo que no se encontraba suficientemente motivado. Sin embargo, los jueces no analizaron que por el tiempo en el que el acto surtió plenos efectos y que siendo el Inspector quien apeló y aportó con pruebas ya se violó la presunción de inocencia. Pasaron por alto el hecho de que la Administración Pública dictó un acto escuetamente motivado que violó la presunción de inocencia desde el momento en el que el acto se dictó pues estaba destituyendo a un funcionario sin que este pudiese oponerse a la voluntad administrativa. Pasan también por alto el que la Administración puede dictar actos ilegítimos y nunca se cuestionan si la potestad de la Administración se expresa violentando la Constitución. Hablan de presunción de inocencia sin revisar que en este caso la Administración Pública sancionó a un Inspector, no realizó una acusación sino que sancionó sin dar cabida a un procedimiento previo.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional (TC) de España ha revisado y se ha pronunciado sobre el tema que aquí tratamos. En 1984 se interpuso un recurso de amparo ante el TC y el recurrente alegaba que la ejecutividad y la ejecutoriedad del acto administrativo sancionador vulneraban la presunción de inocencia. El TC indica que lo siguiente:

Sin merma del equivocado enfoque en que se mueve el recurrente -constreñido a la presunción de inocencia-, la efectividad de las sanciones, no entra en colisión con la presunción de inocencia; la propia legitimidad de la potestad sancionatoria, y la sujeción a un procedimiento contradictorio²⁹, abierto al juego de la prueba según las pertinentes reglas al respecto, excluye toda idea en confrontación con la presunción de inocencia³⁰.

El TC niega la posibilidad de que la presunción de inocencia se vea vulnerada por el acto sancionador debido a que la potestad sancionatoria de la

²⁹ En este caso, el TC se refiere a la posibilidad de apelar toda resolución administrativa por vía judicial.

³⁰ Tribunal Constitucional de España. Segunda Sala. Causa No. STC 66/84, de 6 de junio de 1984.

Administración es legítima y que el recurrente tiene acceso a la vía judicial. Estos dos argumentos principales del Tribunal no cuestionan la presunción de legitimidad del acto sancionador, que sí fue mencionada por el recurrente, y no analizan que por más que exista una vía judicial, la presunción de inocencia también debe operar en la vía administrativa y que durante el tiempo en que el acto sancionador produjo plenos efectos, sí se violentó la presunción de inocencia del recurrente debido a que se le sancionó sin un procedimiento previo. Además aún después de ser sancionado, cuando el recurrente apeló el acto sancionador, tuvo que aportar prueba para sustentar su apelación y el acto nunca suspendió sus efectos.

Con el paso del tiempo, en España se consolida el concepto de que la presunción de inocencia debe operar “con la misma función e igual intensidad en el ejercicio de la potestad sancionadora”³¹. No obstante, la vulneración de la presunción de inocencia dada por la presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo sancionador no se ha tratado recientemente en las cortes españolas.

³¹ Tribunal Superior de Justicia de Sevilla. Causa No. 120/94, de 25 de abril de 1994.

2. Capítulo II: El acto administrativo en general y sus caracteres.

2.1. El acto administrativo.

Ahora bien, es momento de adentrarnos al análisis del vehículo por el que la Administración expresa su voluntad y sanciona. El acto administrativo es una manifestación de voluntad, unilateral dictada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y directos³². El profesor Enrique Berrocal define al acto administrativo como “toda declaración unilateral proferida en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos y definitivos sobre un determinado asunto³³”.

El artículo 65 del ERJAFE define al acto administrativo de la siguiente forma: “Artículo 65.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”³⁴.

Para continuar nuestro estudio, debemos analizar brevemente los efectos que los elementos de la definición del acto administrativo tienen.

2.1.1. La declaración.

La declaración de la Administración Pública debe hacerse por escrito aunque también se contempla la posibilidad de que existan declaraciones orales³⁵. Dromi

³² Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. 7ma. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998. pp. 353-370.

³³ Leticia Berrocal Guerrero. *Manual del Acto Administrativo*. 4ta. ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2001, p. 29.

³⁴ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428. Artículo 65. Registro Oficial 539 del 18 de marzo de 2002.

³⁵ Esto lo indican autores como Secaira cuando dice que: “La declaración formaliza el parecer administrativo por ello siempre es escrita (...) es factible que existan declaraciones administrativas orales”. Patricio Secaira Durango. *Curso breve de derecho administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2004, p. 180.

señala que la declaración del acto implica la exteriorización de una expresión que puede contener una decisión, cognición, opinión³⁶.

2.1.2. Unilateral.

El acto administrativo no requiere de la intervención, aceptación o rechazo del administrado o del interesado en el acto³⁷. La voluntad del afectado por el acto no interviene ni es un presupuesto para la declaración del mismo. Basta con el pronunciamiento del órgano competente para que el acto sea válido, eficaz y eficiente.

2.1.3. Ejercicio de la función administrativa.

El ejercicio de la función administrativa se puede verificar incluso por parte de órganos que no son parte del Ejecutivo. En esto parece haber un consenso generalizado por parte de la doctrina³⁸.

2.1.4. Productor de efectos jurídicos.

Según Gordillo, los actos administrativos modifican el orden jurídico, crean derechos o deberes con un efecto vinculante³⁹.

2.1.5. Directos.

El acto administrativo tiene efectos que surten de este mismo, no están supeditados a un acto anterior.

Gordillo también habla de la posibilidad de que existen actos administrativos que no están escritos y son verbales.

³⁶ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. 355.

³⁷ Dromi explica que si bien no se excluyen las manifestaciones del afectado por el acto, estas no son un presupuesto de existencia del mismo. Roberto Dromi. *Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. 355.

³⁸ Efraín Pérez. *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009, p. 431.

³⁹ Agustín Gordillo. "El Acto Administrativo". *Tratado de Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. III-9.

2.1.6. Individuales.

El acto administrativo produce efectos subjetivos, de alcance individual, con lo que se diferencia de un acto normativo. Estos efectos subjetivos pueden producirse dentro o fuera de la Administración Pública⁴⁰.

2.2. Caracteres del acto administrativo.

Gordillo llama caracteres a los efectos del acto administrativo y los identifica como la presunción de legitimidad⁴¹ o ejecutividad, ejecutoriedad⁴², estabilidad e impugnabilidad. El autor indica que la ejecutoriedad trata sobre la ejecución de oficio por parte de la Administración. Revisemos brevemente los caracteres del acto.

2.2.1. Legitimidad.

Según Berrocal, la presunción de legitimidad del acto implica la suposición de que todo acto administrativo ha sido dictado de conformidad al ordenamiento jurídico formal y materialmente⁴³. Esta presunción es *iuris tantum*⁴⁴, es decir que admite prueba en contra. La presunción de legitimidad del acto administrativo ha sido cuestionada por tratadistas como Gordillo. Él cuestiona la presunción de legalidad pues esta presunción se consolida de forma parecida a la presunción que tienen los actos privados⁴⁵, cuestión que también menciona Dromi⁴⁶. En otras

⁴⁰ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. 357.

⁴¹ Tratadistas como Marienhof y Gordillo hablan de legitimidad, sin embargo hay autores como Berrocal que hablan de legalidad. Parece que a nivel doctrinario, la mayoría de autores, consideran que legalidad y legitimidad son sinónimos.

⁴² Agustín Gordillo. "El Acto Administrativo". *Tratado de Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. V-28.

⁴³ Leticia Berrocal Guerrero. *Manual del Acto Administrativo. Óp. cit.*, pp. 69-71.

⁴⁴ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. 380.

⁴⁵ Agustín Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. V-4.

⁴⁶ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. 383.

palabras, con la intención de que los actos privados prevalezcan y se puedan ejecutar, se les presume legítimos y tratando de asemejar el acto administrativo al público, se hace una analogía con respecto a la legitimidad. Sin embargo, de acuerdo con Gordillo, esta presunción opera de forma óptima para los actos privados y no para aquellos actos administrativos que nacen nulos de pleno derecho.

Los efectos de esta presunción según Dromi son que la legitimidad no requiere declaración, los actos nulos, anulables, legítimos e ilegítimos gozan de esta presunción por lo que hasta que se declare lo contrario todo acto, sin importar sus vicios, nace legítimo⁴⁷. Ahora bien, en el Boletín Jurídico No. 14 el Procurador General del Estado, basándose en Dromi y Gordillo, indica que los actos administrativos nulos de pleno derecho no pueden gozar de dicha presunción. Concluye lo siguiente:

De lo expuesto se desprende que la premisa de la que parte el informe jurídico de la entidad consultante para solicitar la ampliación de mi pronunciamiento, consiste en considerar erróneamente que el acto nulo, es decir, aquel que adolece de vicios invalorable de aquellos enumerados en el artículo 371 del COOTAD, goza de presunción de legitimidad, cuando es lo contrario, pues el acto nulo no se presume legítimo y debe ser extinguido por razones de legitimidad, según el artículo 370 del mismo Código⁴⁸.

El artículo 370 del Código Orgánico de Organización Territorial⁴⁹, COOTAD, establece que el acto administrativo puede ser extinguido por razones de legitimidad de oficio:

⁴⁷ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. *Óp. cit.*, p. 381.

⁴⁸ Procuraduría General del Estado. (Enero-Diciembre de 2015). Actos Administrativos: Presunción de Legitimidad y Ejecutoriedad. *Boletín Jurídico No. 14*, p. 25.

⁴⁹ Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 del 11 de agosto de 2010.

Artículo 370.- Extinción de oficio por razones de legitimidad.- Cualquier acto administrativo expedido por los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados.

El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de legitimidad tiene efectos retroactivos⁵⁰.

El que un acto pueda ser extinguido de oficio implica que en un momento en el tiempo tuvo validez y que se presumió su legitimidad, aunque sea por un corto periodo. Lo cual pone en contradicho lo que afirma la Procuraduría. En el Ecuador el acto administrativo nulo se equipara al anulable y al válido pues en ninguna norma jurídica se establece que la nulidad absoluta del acto tiene como efecto la falta de presunción de legitimidad del mismo.

A su vez, el Código Orgánico General de Procesos⁵¹, COGEP, ratifica la presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo sin distinción, en el artículo 329.

El ERJAFE no hace una diferenciación entre la legitimidad presunta del acto nulo o del anulable. En el artículo 66 simplemente se establece que el acto administrativo se presume legítimo y de debe cumplir desde que se dicta. Más adelante, en el artículo 68, se establece que los actos administrativos son válidos desde que se notifican.

La jurisprudencia argentina ha puesto sobre la mesa el cuestionamiento sobre si el acto administrativo manifiestamente viciado debe o no gozar de la presunción de legalidad. En el caso Pustelnik la Corte Suprema de Justicia de la Nación indica

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento 506 del 22 de mayo de 2015.

que aquellos actos, los que son evidentemente nulos, no pueden ser presumidos como legítimos. La Corte determina lo siguiente:

El acto administrativo que incurre manifiestamente en un grave error de derecho que supera lo meramente opinable en materia de interpretación de la ley, no ostenta apariencia de validez o legitimidad y debe calificarse como acto inválido por la gravedad y evidencia del vicio que contiene. En cambio el acto administrativo regular, aun cuando traiga aparejados vicios de ilegitimidad, ostenta cierto grado de legalidad que lo hace estable y produce presunción de legitimidad y la Administración no puede revocarlo por sí ante sí, sino que debe demandar judicialmente al efecto o revocar el acto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia⁵².

Otros efectos de la presunción de legalidad del acto administrativo son: la obligatoriedad del acto, la carga de la prueba recae en quién alega la ilegitimidad⁵³, se presume la veracidad del contenido del acto⁵⁴, la anulación del acto se debe hacer a pedido de parte, es necesario alegar y probar la ilegitimidad⁵⁵ y finalmente como el acto se presume legítimo entonces tiene obligatoriedad y exigibilidad⁵⁶.

En el caso de la jurisprudencia nacional, la presunción de legalidad del acto administrativo se ha tratado sin embargo sin tomar en cuenta las afectaciones que este carácter tiene sobre la presunción de inocencia.

⁵² Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Caso Carlos Pustelnik y otros*. Sentencia de 07 de Octubre de 1975.

⁵³ Esta es un efecto que indica Berrocal en “Manual del Acto Administrativo” y la jurisprudencia nacional avala: “el acto administrativo lleva en sí una presunción de legalidad y que al administrado le toca demostrar que se dictó en disconformidad con el ordenamiento jurídico”. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sala de lo Administrativo. Gaceta Judicial 1 de 23 de febrero de 1994, Serie 16, p. 157.

⁵⁴ Estos son los efectos que Berrocal menciona. Leticia Berrocal Guerrero. *Manual del Acto Administrativo*. *Óp. cit.*, pp. 72-74.

⁵⁵ Dromi explica que la necesidad de alegar la ilegitimidad se da cuando el acto es nulo y que la necesidad de probar la ilegitimidad se da cuando el acto es anulable. Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. *Óp. cit.*, p. 381. Como lo hemos mencionado anteriormente, Gordillo expone algo similar.

⁵⁶ Dromi llama a esto “ejecutoriedad administrativa”. Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. *Óp. cit.*, p. 381.

2.2.2. Ejecutividad.

La ejecutividad es una característica esencial del acto administrativo. Esta entraña “la obligatoriedad, el derecho a la exigibilidad y el deber de cumplimiento del acto a partir de su notificación”⁵⁷. Según Berrocal la ejecutividad es equivalente a la obligatoriedad y contiene el deber de cumplir y hacer cumplir lo dictado en el acto. Autores como Jorge Enrique Romero afirman que los actos administrativos pueden ser exigibles debido a que poseen ejecutividad. Simplifica la definición de ejecutividad en cuanto dice que esto significa que el acto debe cumplirse⁵⁸. Romero indica que la ejecutividad implica eficacia pues esta es la capacidad de poner en *práctica* el acto administrativo y que de esta forma pueda surtir efectos jurídicos⁵⁹.

Según el ERJAFE, en su artículo 124, la ejecutividad es “la obligación que tienen los administrados de cumplir lo dispuesto en el acto administrativo”⁶⁰. La jurisprudencia nacional indica que el acto administrativo se caracteriza por su ejecutividad y que esto quiere decir que “el acto está dotado de fuerza de cosa decidida”⁶¹.

2.2.3. Ejecutoriedad.

En algunos casos, la jurisprudencia utiliza el concepto de ejecutividad y ejecutoriedad como sinónimos⁶², cuando en realidad son dos cosas distintas. La ejecutividad es una característica, como ya vimos, mientras que la ejecutoriedad es una prerrogativa. Dromi la define como una prerrogativa de la Administración

⁵⁷ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. *Óp. cit.*, p. 384-385.

⁵⁸ Jorge Enrique Romero. *Derecho Administrativo General*. San José: EUNED, 1999, p. 128.

⁵⁹ *Id.*, p. 128.

⁶⁰ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428. Artículo 124. Registro Oficial 539 del 18 de marzo de 2002.

⁶¹ Tribunal Constitucional. Tercera Sala. Causa No. 0010-2003-AA de 22 de Octubre de 2003.

⁶² Javier Barcelona Llop. *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*. 1ra. ed. Santander: Universidad de Cantabria, 1995., p. 70.

Pública para que esta haga cumplir su voluntad sin la necesidad de acudir al aparato judicial⁶³. La ejecutoriedad le da al acto fuerza ejecutiva pues es una aptitud para que se efectuara el cumplimiento del mismo⁶⁴. Esta prerrogativa solo puede ejercerse cuando el acto ha cumplido proceso de formación y es de tipo administrativo y judicial⁶⁵.

Romero dice que: “la ejecutoriedad [...] es la capacidad que tiene la misma administración de poner en práctica, por sus propios medios, el acto administrativo⁶⁶”. Para este autor la ejecutoriedad tiene que ver con la calidez y perfección del acto pues solo entonces este puede ser ejecutivo⁶⁷.

Sobre la ejecutoriedad, en el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD,⁶⁸ se establece lo siguiente:

Artículo 366.- Autotutela, legitimidad y ejecutoriedad.- Los actos administrativos de los órganos de administración de los gobiernos autónomos descentralizados gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.

Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutables. La presentación de reclamo o recursos no suspenderá la ejecución de los actos administrativos, salvo que la propia autoridad motivadamente lo decida, por considerar que se podría causar daños de difícil o imposible reparación, o perjuicios al

⁶³ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Óp. cit., p. 386.

⁶⁴ Leticia Berrocal Guerrero. *Manual del Acto Administrativo*. Óp. cit., pp. 80-81.

⁶⁵ Dromi indica que la Administración hace cumplir su voluntad utilizando sus propios medios como regla general. La ejecutoriedad administrativa incluye la contravencional (multas, decomisos, clausuras, entre otros), contractual (incautación de maquinaria, en algunos casos) y dominial (desocupación del espacio público, por ejemplo). Hay momentos en los que la Administración necesita del aparataje judicial para lograr cumplir su voluntad como por ejemplo en expropiaciones, sin embargo esto último es excepcional. Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Óp. cit., pp. 387-388.

⁶⁶ Jorge Enrique Romero. *Derecho Administrativo General*. Óp. cit., p. 128.

⁶⁷ Jorge Enrique Romero. *Derecho Administrativo General*. Óp. cit., pp. 128-129.

⁶⁸ Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 del 11 de Agosto de 2010.

administrado o a terceros. La suspensión se ordenará previa ponderación entre el interés público y el interés particular en conflicto⁶⁹.

El ERJAFE en los artículos 68 y 161 establece que la ejecutoriedad tiene que ver con la ejecución de los actos administrativos y que estos serán inmediatamente ejecutivos salvo en los casos de suspensión o aprobación.

Antes de seguir con el resto de caracteres, es fundamental revisar desde qué momento los actos administrativos son legítimos, ejecutoriados y ejecutivos. Según el ERJAFE establece como regla general que el acto administrativo se presume legítimo desde que se dicta y debe cumplirse desde que se notifica. A su vez, son ejecutivos desde que se dictan y desde entonces debe cumplirse. Volviendo a las definiciones que ya hemos visto, esto significa que el acto administrativo desde que es dictado se presume legítimo y tiene ejecutividad, es decir es obligatorio. Sin embargo es ejecutoriable desde que este se notifica, aunque esto último no está del todo claro pues en el artículo 366 del COOTAD se establece que los actos administrativos son *inmediatamente ejecutables*. El artículo 68 del ERJAFE se establece que los actos administrativos “deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen” y más adelante, en el artículo 125 establece que la eficacia del acto administrativo está supeditada a la notificación, publicación o aprobación dependiendo el caso. Posteriormente, en el artículo 161 del mismo cuerpo normativo se establece que “Los actos de las Administraciones Públicas serán inmediatamente ejecutivos [...]”⁷⁰. Es decir, la administración Pública dicta actos que se presumen apegados al ordenamiento jurídico, aun cuando existan algunos que no lo sean. Estos dictámenes surten plenos efectos, en principio, después de su notificación. Y, finalmente, la Administración puede

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428. Artículo 161. Registro Oficial 539 del 18 de marzo de 2002.

ejercer su fuerza coactiva para lograr que sus declaraciones se cumplan a cabalidad inmediatamente desde la notificación. Recalquemos que no se hace una distinción con respecto a estos caracteres frente al tipo de acto administrativo. No se hace una excepción para los actos administrativos donde se dictamina una sanción, lo cual es relevante para nuestro estudio y lo veremos en las conclusiones con mayor detalle.

2.2.4. Estabilidad.

Berrocal habla de la estabilidad que tiene que tener el acto administrativo pues es importante que la Administración esté limitada y no pueda cambiar un acto en firme⁷¹. Dromi afirma que la estabilidad es la “irrevocabilidad del acto por la propia Administración⁷². Ambos tratadistas indican que la estabilidad concierne a los actos que crean, reconocen o declaran derechos.

2.2.5. Impugnabilidad.

Todos los actos administrativos pueden ser contravenidos ante la misma Administración. Esto implica que los actos administrativos pueden ser cuestionados en sede administrativa y en sede judicial⁷³.

El ERJAFE establece en el artículo 69 que todo acto administrativo será impugnabile en vía administrativa o judicial.

De los caracteres del acto administrativo, los más relevantes para nuestro estudio son los tres primeros -presunción de inocencia, ejecutividad y ejecutoriedad- pues como veremos más adelante, son atentatorios contra la presunción de inocencia.

⁷¹Leticia Berrocal Guerrero. *Manual del Acto Administrativo. Óp. cit.*, p. 82.

⁷²Roberto Dromi. *Derecho Administrativo. Óp. cit.*, pp. 393-395.

⁷³Leticia Berrocal Guerrero. *Manual del Acto Administrativo. Óp. cit.*, p. 84.

2.3. La autotutela de la Administración Pública.

La Administración Pública ostenta un gran privilegio que es la autotutela. Este privilegio le permite a la Administración el poder declarar si tiene o no derecho y además ejecutar sus decisiones sin que la intervención de los tribunales⁷⁴. Este privilegio se ha ido regulando con el tiempo. Antes, por ejemplo, la autotutela incluía el agotamiento de la vía administrativa para poder acceder a tribunales. Ahora, la Administración únicamente se ha quedado con una potestad sancionadora directa que no requiere intervención de los tribunales⁷⁵. Podríamos pensar que los efectos que tienen la legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo son parte de la autotutela de la Administración y seguramente en primer lugar la respuesta sería afirmativa. No obstante, para realmente respondernos, deberíamos preguntarnos qué pasaría si la Administración dejase de poder dictar actos que se presuman legales y no se puedan ejecutar después de ser dictados. ¿Eso significaría que la Administración Pública ha perdido su autotutela? Definitivamente no, pues si la Administración dejase de dictar actos con los caracteres que actualmente tiene el acto administrativo lo que sucedería, entre otras cosas, es que la Administración no podría expresar su voluntad con agilidad. En el caso de actos administrativos en general esto no haría ningún sentido, pero cuando tratamos con actos administrativos sancionadores, es importantísimo que exista un procedimiento previo al surgimiento de un acto que se presume legítimo, ejecutivo y ejecutoriable. Pero, no nos adelantemos a una conclusión sin explorar la potestad sancionadora de la Administración, el acto administrativo sancionador y la sanción.

⁷⁴ María Concepción Escudero Herrera. *Los obstáculos a la efectividad de las sentencias en el contencioso administrativo y sus soluciones*. Madrid: DYKINSON, 2005, pp. 39-40.

⁷⁵ Eduardo García De Enterría. *Curso de Derecho Administrativo*. 15ta. ed. T. I. Pamplona: CIVITAS EDICIONES, 2011.

3. Capítulo III: La potestad sancionadora de la Administración, el acto administrativo sancionador y la sanción administrativa.

3.1. El surgimiento del Derecho Administrativo Sancionador y la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Para varios doctrinarios, no se puede hablar de Derecho Administrativo Sancionador en España⁷⁶ antes del Siglo XVIII⁷⁷. Antes de ese siglo, las sanciones que hoy contemplamos como administrativas, estaban manejadas por los tribunales penales. Sin embargo, estos tribunales estaban abarrotados y la administración de justicia se volvía inoperante. Desde el Decreto 83 en junio de 1813 se le concede al ejecutivo una sutil potestad para sancionar, la cual se fue ampliando con el paso del tiempo⁷⁸. Desde entonces comienza el surgimiento del Derecho Administrativo Sancionador que le concede al ejecutivo potestades para sancionar. Por lo que podemos colegir que el Derecho Administrativo Sancionador es aquella rama del Derecho Administrativo que contempla las sanciones que la Administración Pública puede dictar.

En España, se empezó a implantar el concepto de que división de poderes no era únicamente que la administración no intervenga en asuntos judiciales, sino que los jueces no intervengan en asuntos administrativos⁷⁹. En el Siglo XIX durante la dictadura de Primo de Rivera se consolida la potestad sancionadora de la

⁷⁶ Es importante analizar el surgimiento y desarrollo del Derecho Administrativo Sancionador en España debido a que el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en esta materia, ha tomado mucho del ordenamiento español tal como lo indica Efraín Pérez.

⁷⁷ Ángeles De Palma del Teso. *El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. 1ra. ed. Madrid: Techos, 1996, p. 21.

⁷⁸ *Id.*, p. 21.

⁷⁹ *Id.*, p. 23.

Administración Pública⁸⁰. El Derecho Administrativo Sancionador nace como un derecho represivo, arcaico y primario⁸¹ y se ha mantenido, con algunos cambios, para que la Administración sea eficiente. No obstante, tal como menciona Alejandro Nieto, la concepción actual del Derecho Administrativo ha logrado que se constituya un sistema de persecución y arbitrariedad⁸².

La potestad sancionadora de la Administración surge del *ius puniendi* único del Estado⁸³. Duréndez indica que: “esta potestad sancionadora de la administración que conjuntamente con la penal se integra en el *ius puniendi* atribuido con carácter unitario del Estado [...]”⁸⁴. García de Enterría y Ramón Fernández indican que las sanciones administrativas son independientes de las penas que puede dictar un juez penal debido a que la potestad sancionadora de la Administración es independiente a la de la potestad punitiva del juez⁸⁵. La jurisprudencia nacional recoge esta concepción⁸⁶, indicando que: “El *ius puniendi* del Estado es uno solo pero se

⁸⁰ Autores como Domínguez Villa y Carretero coinciden en esto. En los periodos de mayor opresión estatal, en los periodos de autoritarismo y totalitarismo es que la Administración Pública desarrolla su potestad de sancionar. Añade García de Enterría que la potestad sancionadora se expande también durante el Franquismo.

⁸¹ Ángeles De Palma del Teso. *El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. *Óp. cit.*, p. 26.

⁸² Alejandro Nieto. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ta. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

⁸³ Alejandro Nieto afirma que la tesis del *ius puniendi* ha sido tan aceptada que ya ni se cuestiona. Él llama esta tesis un “dogma incuestionable”. Alejandro Nieto. *Derecho Administrativo Sancionador*. *Óp.cit.*, p. 28.

⁸⁴ Ignacio Duréndez Sáez. *La sanción administrativa en el orden laboral*. 1ra. ed. Murcia: Editum, 2006, p. 203.

⁸⁵ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. 8va. ed. T. II. Madrid: Civitas, 2002, p. 184.

⁸⁶ Corte Constitucional. Causa No. 1922-11-EP, de 09 de abril de 2014.

manifiesta de dos maneras: la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal de la jurisdicción⁸⁷.

Las dos manifestaciones del ius puniendi único del Estado le dotan de autonomía al Derecho Administrativo Sancionador. No obstante, hay autores que van más allá y cuestionan la potestad sancionadora de la Administración.

3.1.1. La negación de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Existen autores, como Soto Kloss, que argumentan que la Administración Pública cuando ejerce su potestad de sancionar está ostentando facultades jurisdiccionales pues resuelve sobre un tema y ejecuta lo resuelto, y que por lo tanto esta potestad debe ser considerada inconstitucional⁸⁸.

Gladys Camacho indica que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración podría ser inconstitucional pues: “involucra la acción de juzgar un delito si bien administrativo delito al fin⁸⁹”. Por otro lado la autora recoge los trabajos de Soto Kloss y de Aróstica para afirmar que el Derecho Administrativo Sancionador debe estar sujeto a los principios del Derecho Penal lo que derivaría en la inoperancia de dicha potestad y su reincorporación al Derecho Penal⁹⁰.

3.1.2. La aceptación de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Para rebatir lo anterior, Cordero y Aludante hacen un análisis sobre si la Administración Pública está o no ejerciendo jurisdicción. Los autores concluyen

⁸⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala de los Contencioso Administrativo. Sentencia de 11 de junio de 2001. Registro Oficial 468 de 05 de diciembre de 2005.

⁸⁸ Eduardo Soto Kloss. *Derecho Administrativo, Temas Fundamentales*. 2da ed. Santiago: Legal Publishing, 2009, p. 390.

⁸⁹ Gladys Camacho Cépeda. "La Potestad Administrativa Sancionadora en Chile: Luces y Sombras". *Ensayos Jurídicos Contemporáneos*. Santiago: ARA Editores, 2009, p. 67.

⁹⁰ Gladys Camacho Cépeda. "La Potestad Administrativa Sancionadora en Chile: Luces y Sombras". *Óp. cit.*, pp. 73-75.

en que los actos donde la Administración manifiesta su potestad sancionadora no son un ejercicio de jurisdicción pues estos actos no tienen fuerza de cosa juzgada y en el procedimiento administrativo no se verifica la imparcialidad⁹¹ que sí se verifica en un proceso ordinario⁹².

Otros autores como Palma del Teso sostienen, como aporte a la aceptación de la potestad sancionadora de la Administración, que el *ius puniendi* del Estado tiene dos manifestaciones, tal como habíamos mencionado antes, y que estas no se sobreponen ni interfieren las unas con las otras⁹³.

La jurisprudencia nacional concibe al procedimiento administrativo y al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, incluso a la jurisdicción coactiva, como algo totalmente distinto a la jurisdicción. Así lo expresa el Tribunal Constitucional:

Es por demás claro que quienes ejercen la denominada "jurisdicción coactiva" son funcionarios de la Administración Pública, mas no jueces; y que la coactiva no es sino un procedimiento administrativo por el cual se cobran créditos públicos, sin que esto implique aplicar la Jurisdicción en su verdadero y genuino significado de potestad pública que consiste en administrar justicia, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La coactiva, por último, no es otra cosa que una manifestación de la autotutela administrativa en una fase ejecutiva⁹⁴.

Realmente desconocer la autonomía del Derecho Administrativo, y por lo tanto desconocer la autonomía y la potestad de la Administración Pública para

⁹¹ Refiriéndose al actuar del juez que frente a las partes es imparcial en la práctica.

⁹² Estos autores también indican que es de vital importancia considerar que los actos administrativos se pueden revisar por cualquier tribunal. Eduardo Cordero Quinzacara y Eduardo Aldunate Lizana. "Las Bases Constitucionales de la Potestad Sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (pp. 79-103). Valparaíso: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2003, p. 352.

⁹³ Ángeles De Palma del Teso. *El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. *Óp.cit.*, p. 35.

⁹⁴ Tribunal Constitucional. Segunda Sala. Causa No. 0577-2007-RA, de 2 de Octubre de 2008.

sancionar, no tiene ningún sentido. Es preferible trabajar sobre lo que se tiene, tomando en cuenta de dónde surge el Derecho Administrativo Sancionador. Con el reciente cambio constitucional en el Ecuador, se debería ya haber adecuado el ordenamiento jurídico para que aquello que es inconstitucional se derogue o se modifique. En el caso del procedimiento administrativo sancionador, se deberá modificar para lograr que este no contradiga la Constitución. Por todo esto, no desconoceremos que el Derecho Administrativo es parte del *ius puniendi* único del Estado, más no por ello está exento de escrutinio, cuestionamiento y mejoramiento.

Son pocos los autores que hablan sobre la inconstitucionalidad de la potestad sancionadora de la Administración Pública, al parecer, es un tema que se está tratando recientemente y que todavía se cuestiona mucho. En la jurisprudencia nacional, este es un tema que no se ha discutido. Se entiende que la potestad administrativa de sancionar es parte del *ius puniendi* del Estado, sin mayor cuestionamiento⁹⁵.

Es indiscutible que la potestad sancionadora que ostenta la Administración Pública es útil pues evita que, irónicamente, volvamos al pasado donde los tribunales penales se encargaban de temas administrativos y se encontraban absolutamente abarrotados. Sería ilógico pensar que debemos volver al momento histórico en que la Administración no gozaba de una potestad para sancionar. Sin embargo, es imperativo revisar si los procedimientos administrativos donde se sanciona están llevándose a cabo constitucionalmente y si los principios de la potestad sancionadora están o no vulnerando garantías básicas del ciudadano, como es la presunción de inocencia.

Garberí define a la potestad sancionadora de la Administración como aquella facultad de fiscalización del comportamiento de los administrados. Dicha facultad incluye la posibilidad de imponer restricciones de ejercicio de los derechos del

⁹⁵ Tal como hemos visto anteriormente en el caso Corte Suprema de Justicia. Sala de los Contencioso Administrativo. Sentencia de 11 de junio de 2001. Registro Oficial 468 de 05 de diciembre de 2005.

administrado⁹⁶. Lo cual resulta fundamental recordar para el posterior análisis de la hipótesis.

Hay varias clases de actos administrativos. Están las autorizaciones, aprobaciones, concesiones, permisos, dispensas, admisiones, renunciaciones, ordenes, registro y certificaciones y las sanciones disciplinarias y contravenciones⁹⁷. Si revisamos nuevamente el artículo 76.2., de la Constitución de la República del Ecuador, podemos constatar que ahí se establece que en todo procedimiento donde se determinen derechos u obligaciones se presumirá la inocencia de toda persona hasta que exista una resolución firme o una sentencia ejecutoriada que dictamine lo contrario.

Ya hemos visto que los actos administrativos son productores de efectos jurídicos, retomando las palabras de Gordillo, esto significa que se crean derechos u obligaciones. Por lo tanto, sabemos que el artículo 76.2., de la Constitución actual definitivamente incluye a los actos administrativos pero debemos preguntarnos, ¿en todos los actos administrativos se vulnera la presunción de inocencia? La jurisprudencia española revisa este punto con absoluta claridad.

El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional que se base en la condición o conducta

⁹⁶ José Garberí Llobregat. *Derecho Administrativo Sancionador*. 3ra. ed. Valencia: Lo Blanch, 1998.

⁹⁷Esta clasificación la propone Roberto Dromi en su libro *Derecho Administrativo*. *Óp. cit.*, pp. 417-427. Hay autores como Berrocal que indican con mayor precisión las clases de actos administrativos y a los mencionados en esta sección le añade los actos declarativos y constitutivos. Leticia Berrocal Guerrero. *Manual del Acto Administrativo*. *Óp. cit.*, pp. 85-92. Cabe recalcar que estamos tratando únicamente la clasificación material de los actos administrativos y no otras pues no es el objetivo de nuestro estudio.

de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos⁹⁸.

No todo acto administrativo que tenga un efecto desfavorable para el administrado es necesariamente una sanción. El Tribunal Supremo español lo ratifica de la siguiente forma:

[...]no todo acto administrativo de contenido o consecuencias desfavorables para los particulares puede considerarse que constituya una sanción, sino que existen otros supuestos distintos de restricción [...] como es el de la licencia municipal que crea una relación estable y bilateral entre el autorizado y la Administración otorgante, que se otorga sometida al cumplimiento de determinadas condiciones, procediendo a revocarla si no sigue cumpliéndose aquellos requisitos, y el consecuente acto de revocación no tiene la naturaleza de sanción administrativa⁹⁹.

Se entiende que la presunción de inocencia se tiene que verificar también en procedimientos administrativos cuando el resultado de este procedimiento es una sanción.

La presunción de inocencia guarda relación con el elemento más importante del tipo penal, la culpabilidad, configurada también como principio por esa importancia, elemento subjetivo que marca la frontera de la vindicta, aunque sea colectiva, con la Justicia que comporta el derecho penal como tal Derecho. Un paso más a esta evolución, configurado como uno de los principios cardinales del ius puniendi contemporáneo, en sus facetas sustantiva y formal, es aquel que proclama la presunción de que toda persona acusada de una infracción es inocente mientras no se demuestre lo contrario¹⁰⁰.

⁹⁸ Tribunal Constitucional de España. Pleno. Causa No. STC 13/82, de 1 de abril de 1982.

⁹⁹ Tribunal Supremo de España. Sala de lo Penal. Causa No. 958/2004 STS 16/12, de 16 de Diciembre de 2004.

¹⁰⁰ Tribunal Constitucional de España. Segunda Sala. Causa No. S. 34/96, de 11 de marzo de 1996.

Al inicio de este trabajo, se expuso sobre la presunción de inocencia y se determinó que esta es una suposición y no una ficción. Para que dicha presunción se pueda cumplir, es necesario que la carga de la prueba recaiga, valga la redundancia, en quien realiza la acusación. Ahora añadamos un elemento, después de ver que todos los actos administrativos producen efectos jurídicos podemos decir que no en todo acto administrativo opera la presunción de inocencia pues no en todo acto administrativo se está sancionando al administrado. No todo acto administrativo conlleva una sanción. Por ejemplo, cuando la Administración niega un permiso, no está sancionando simplemente está ejerciendo su facultad para mantener una prohibición. Esto es vital para continuar nuestro análisis pues desde este punto en adelante observaremos únicamente al acto administrativo sancionador, acto por medio del cual la Administración ejerce su potestad sancionadora. El resto de actos administrativos, es decir, todo acto que no contenga una sanción, no será relevante frente a la inconstitucionalidad que estamos analizando en este trabajo.

Con las anotaciones ya realizadas, es momento de pasar al acto administrativo sancionador.

3.2. El acto administrativo sancionador y la sanción administrativa.

Como ya venimos viendo no todo acto administrativo atenta contra la presunción de inocencia. El acto administrativo que contiene una sanción es el objeto de nuestro estudio. Ya sabemos que el acto administrativo es aquella manifestación de voluntad que expresa la Administración Pública de forma unilateral e individual, cuyos efectos son directos¹⁰¹. El acto administrativo sancionador es aquel que declara una sanción. Debemos puntualizar la importancia

¹⁰¹ Simplificamos la definición que vimos en el capítulo anterior, definición que describe con absoluta claridad Dromi. Roberto Dromi. *Derecho Administrativo. Óp. cit.*, p. 84.

de comprender que sanción y pena no son lo mismo, cuestión que veremos con mayor detenimiento más adelante.

Por el momento, concentrémonos en el significado de *sanción*. Dromi identifica a la sanción como un medio para mantener la observancia del ordenamiento jurídico, un elemento esencial para la existencia del derecho, una decisión que refleja una reacción frente a una infracción jurídica y “una consecuencia dañosa que impone la Administración Pública a los infractores del orden jurídico administrativo¹⁰²”.

Tal como lo expone Dromi, el Estado tiene la facultad de ejercer medios coactivos para que sus ciudadanos obedezcan al dictamen estatal aun cuando estos, los ciudadanos, no lo deseen. La Administración en este mismo sentido, dispone de fuerza coactiva para lograr que los administrados cumplan con su voluntad. No es de extrañarse que el desarrollo de esta rama del Derecho haya sido, principalmente, a lo largo de dictaduras.

Eduardo Cordero Quinzacara explica algo fundamental, normalmente se estudia a la sanción y no a la infracción que es la conducta ilícita que se sanciona. La forma en la que se ha estudiado el Derecho Administrativo Sancionador es precisamente desde la óptica de la sanción, desde el resultado y no desde lo que lo motiva. Entre otras varias observaciones que Cordero realiza, está:

[...] en la medida que la sanción administrativa no es sino un tipo de responsabilidad que surge de la comisión de un ilícito o infracción administrativa. De esta forma, si se conforman o reúnen los elementos que configuran dicha infracción, necesariamente se debe imputar al autor de dicho acto las consecuencias negativas o la responsabilidad que deriva de la misma: la sanción administrativa. En ambos casos, esto es, en la determinación del hecho constitutivo de la infracción y en la aplicación de la sanción, le corresponde intervenir a un órgano que forma parte de la Administración del Estado,

¹⁰² Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Óp. cit., p. 299.

previamente facultado por el ordenamiento jurídico a través de la atribución de una potestad expresa¹⁰³.

La sanción administrativa, esta consecuencia dañosa, es un acto administrativo típico que no causa cosa juzgada por lo que puede impugnarse de distintas formas, tal como la ley lo prevé.

Existen dos tipos principales de sanciones administrativas: las disciplinarias y las contravencionales. Las disciplinarias son sanciones que la Administración impone a quienes son funcionarios públicos. En la doctrina, este tipo de sanciones son principalmente internas y discrecionales es decir: “el poder disciplinario puede resultar del ejercicio del poder discrecional, por cuanto se sancionan las infracciones de los agentes de la Administración con cierta libertad para elegir entre una u otra de las sanciones que predetermina la normativa aplicable¹⁰⁴”.

Por otro lado, las sanciones administrativas contravencionales son aquellas que la Administración dicta para aplicar sanciones a los que no son parte de la Administración Pública, es decir a los administrados. Estas, a diferencia de las disciplinarias no tienen discrecionalidad ni libertad en elegir la sanción, por el contrario, son absolutamente regladas, siempre se basan en una ley. La Administración debe tener la competencia para sancionar y la sanción tiene que estar prevista en el ordenamiento jurídico de forma previa. En este sentido se aplica claramente el principio penal de la legalidad, las sanciones que se puedan dictar en contra del administrado serán atribución del legislativo¹⁰⁵.

¹⁰³Eduardo Cordero Quinzacara y Eduardo Aldunate Lizana. "Las Bases Constitucionales de la Potestad Sancionadora de la Administración". *Óp. cit.*, p. 82.

¹⁰⁴ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. *Óp. cit.*, p. 301.

¹⁰⁵ *Id.*, p. 301.

3.3. La diferencia entre pena y sanción.

Hay evidentes correlaciones entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador¹⁰⁶. Hay doctrinarios que indican que las definiciones de infracción administrativa resulta básicamente una adaptación, con leves cambios, de las de pena¹⁰⁷. Incluso la jurisprudencia española hace evidente este hecho cuando indica que tanto la pena como la infracción administrativa tienen los mismos elementos como son la acción u omisión que es objeto de sanción, esta tiene que ser típica, antijurídica y culpable¹⁰⁸. En efecto, es visible la relación entre la pena y la infracción, no obstante son diferentes en tres sentidos principalmente. En primer lugar las penas castigan a quienes lesionan la seguridad del ofendido, las infracciones castigan a quien pone en peligro la prosperidad. Por otro lado la pena sanciona a quien violenta los derechos de un administrado mientras que las infracciones sancionan a quienes atentan contra la actividad administrativa. Cuando se dicta una sanción administrativa no interesa si el infractor actuó con dolo o culpa, mientras que cuando se impone una pena, este factor sí es relevante¹⁰⁹.

Tal vez, revisándolo en papel la diferencia puede ser notoria sin embargo hay áreas grises donde la diferencia es mucho menos obvia. En el caso de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo español sobre seguridad vial por ejemplo, se nota la dificultad para notar la diferencia. El Tribunal llega a concluir que para

¹⁰⁶ Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor, y Antonio María Bueno Armijo. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ra. ed, Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 51.

¹⁰⁷ Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor, y Antonio María Bueno Armijo. *Derecho Administrativo Sancionador*. *Óp. cit.*, p. 52.

¹⁰⁸ Tribunal Supremo de España. Causa No.2436/1991 de 23 de Febrero de 2000.

¹⁰⁹ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. *Óp. cit.*, pp. 304-305.

establecer si hay una sanción o una pena es necesario que se haya lesionado un bien jurídico protegido, es decir antijuricidad material¹¹⁰.

3.4. Implicaciones de la sanción administrativa.

Para que exista una sanción debe haber una infracción anterior, en caso contrario la sanción no podría darse. Cuando la Administración sanciona al administrado o a un funcionario público no está simplemente alegando que el administrado es culpable, sino que está resolviendo sobre la culpabilidad de este. No es lo mismo que la Administración realice una acusación sin sanción, se siga un procedimiento administrativo, se presenten pruebas y después se resuelva sobre el estado del administrado a que sin un procedimiento previo, en el que se incluya al administrado y se presenten pruebas, la Administración sancione. Con el acto administrativo sancionador la Administración ya está resolviendo sobre el estado de culpabilidad del administrado, está resolviendo sobre su culpabilidad. Es verdad que el administrado puede impugnar la decisión de la Administración en sede administrativa e incluso apelar en sede judicial, sin embargo la resolución sobre la culpabilidad del administrado ya está hecha y desde el momento en el que el acto es notificado, es ejecutoriable y ejecutiva ya se dictaminó que el administrado cometió una infracción.

En concordancia con la Constitución, la ley exige que en cualquier procedimiento, sea administrativo o judicial, se siga un procedimiento y que en este procedimiento la carga de la prueba recaiga sobre quien realice la acusación¹¹¹. La jurisprudencia reconoce que durante la imposición de una sanción

¹¹⁰ Esta sentencia está recogida en el libro Derecho Administrativo Sancionador. Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor, y Antonio María Bueno Armijo. *Derecho Administrativo Sancionador. Óp. cit.*, p. 53.

¹¹¹ Como podemos ver en el artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de junio de 2002, que establece lo siguiente: "Procesalmente, en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quien afirma la culpa en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, que los mismos fueron

o en la de una pena, el principio de presunción de inocencia tiene que verificarse y que la Administración es quien debe cargar con la prueba.

La identidad material entre la infracción administrativa y el delito, predicada tanto por el TS (S. 8 de febrero de 1972) como por el TEDH (SS. 18/81 y 138/92). Ello comporta que las garantías procesales establecidas en el Artículo 24.2 CE sean aplicables también en los procedimientos administrativos sancionadores con las matizaciones que resultan de su propia naturaleza, en cuanto que ambos casos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. Por ello la presunción de la inocencia, principio esencial en materia de procedimiento, opera con la misma función e igual intensidad en el ejercicio de la potestad administrativa. Así la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción corresponde ineludiblemente a la Administración Pública [...]¹¹².

Lastimosamente en la práctica lo que sucede es que la Administración impone una sanción contenida en un acto administrativo que se presume legítimo y cuando el administrado o el afectado por esta sanción impugna la sanción de la Administración, es entonces que el mismo afectado debe presentar las pruebas que reviertan la resolución que destruye su inocencia. O se inicia un procedimiento previo a la sanción y en el procedimiento el mismo administrado es quien tiene que cargar con la prueba. Un gran ejemplo de lo que estamos aquí diciendo es el siguiente artículo del Código Orgánico Monetario y Financiero¹¹³:

Artículo 277.- Procedimiento administrativo sancionador. Las superintendencias sancionarán observando el siguiente procedimiento:

2. Notificación de la infracción en el término de hasta diez días desde su identificación, con lo cual se da inicio al procedimiento administrativo sancionador;

3. Una vez notificado, el presunto infractor en el término de diez días, podrá presentar todas las pruebas legales de las que se crea asistido. Este término podrá prorrogarse por una sola vez y a pedido de parte, por el término de cinco días adicionales;

producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia”.

¹¹² Tribunal Superior de Justicia de Sevilla. Causa No. 120/94, de 25 de abril de 1994.

¹¹³ Código Orgánico Monetario y Financiero. Registro Oficial Suplemento 332 del 12 de septiembre de 2014.

4. Las pruebas presentadas serán procesadas por el organismo de control, quien las valorará según las reglas de la sana crítica dentro del término de veinte días, pudiendo requerir dentro de este término lo informes técnicos y jurídicos que considere necesarios. Este término podrá ser ampliado por una sola vez, por el término quince días adicionales [...] ¹¹⁴.

Esta es la realidad. En este caso la Administración cree que existe una infracción, la identifica y la notifica, aún no sanciona sino que comienza un procedimiento administrativo sancionador en el que el administrado es quien presenta las pruebas para desvirtuar la creencia de la Administración. En este caso en particular, es la Administración la que está realizando una acusación y es el administrado quien tiene que probar que esa acusación no es cierta.

Hay casos peores aún. Supongamos que estamos viendo la siguiente escena: un conductor es detenido por un agente de la policía. El agente de la policía indica que el conductor ha rebasado a otro auto cuando estaban ambos en una zona en la que se prohíbe y por lo tanto le entrega una citación al supuesto infractor. El supuesto infractor tiene tres días para poder impugnar la citación. Y recalquemos, lo que se entrega es una citación y no una multa, con lo cual el conductor no es un infractor hasta que se haya culminado el procedimiento. Ahora bien, teniendo lo anterior en mente, el Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial ¹¹⁵ establece el procedimiento para la notificación de una contravención, es decir para la entrega de una citación, y no se decide si en el momento en el que se notifica personalmente la citación, el conductor es un infractor o un presunto infractor. En el segundo, tercero y sexto inciso del artículo 237 de este reglamento se llama al conductor “infractor”. Todos estos incisos hablan del procedimiento que se debe seguir antes de que se impugne la citación, antes de que pasen los tres días. En estos tres incisos anteriores a la impugnación, pareciera que el agente de tránsito no entregó una citación sino que entregó una

¹¹⁴ *Ibíd.*

¹¹⁵ Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, Registro Oficial Suplemente 731 del 25 de junio de 2012.

sanción a un infractor, tal como lo establece el reglamento¹¹⁶. Esta sanción que se ha entregado al conductor se basa en la sola acusación del agente policial. Después, en el inciso séptimo se le llama al conductor “presunto infractor” pues estamos en un inciso en el que la contravención de la que se le acusa al conductor está siendo impugnada por el mismo conductor. Es decir que el conductor es presunto infractor cuando el mismo conductor es el que tiene que impugnar la acusación que se ha formulado en su contra. ¿Qué significa esto? ¿Significa que únicamente cuando el infractor impugna entonces sí se le presume inocente? ¿Significa acaso que la citación que entrega un agente de tránsito es en realidad una sanción que se sostiene en una acusación mientras el administrado no impugne? Si es así, ¿dónde queda la presunción de inocencia? Como estos ejemplos, existen otros varios, demasiados.

¹¹⁶ *Id.*, Artículo 237.

Conclusiones

Hay un problema real y es que en el Ecuador la Administración Pública ostenta su potestad sancionadora de forma arbitraria en muchas ocasiones. Tal parece que existe una férrea percepción que en los procedimientos administrativos la Administración puede ejercer sus potestades con soltura sin someterse a la Constitución. Esta percepción es tan real que se manifiesta incluso en la ley. En todos los casos donde no está claro si la Administración con la sola acusación ha sancionado, o en esos casos donde para desvirtuar las acusaciones de la Administración, el administrado es quien debe probar su inocencia se puede contemplar una sola cosa: se está violentando la presunción de inocencia del administrado cuando la Administración Pública le sanciona, sea en la práctica o en la ley o en un reglamento.

Como hemos visto, estamos llegando al momento en el que debemos concluir y no nos hemos adelantado en otros capítulos, por lo tanto antes de seguir debemos recordar todo lo recorrido hasta el momento. Recapitulemos:

1. La presunción de inocencia es una garantía de carácter constitucional.
2. Esta presunción tiene dos efectos principales que hemos visto. En primer lugar, se debe tratar al acusado como inocente hasta que se demuestre que no es inocente. En segundo lugar, vimos que es necesario que la carga de la prueba la soporte quien realiza la acusación. También recogimos una deducción obvia que hace Orlando Rodríguez y es que ninguna acusación puede arrebatar la inocencia de una persona.
3. Sabemos que para probar la ilegitimidad de un acto administrativo, sin importar el tipo de acto, es necesario alegar la ilegitimidad y además probarla. La carga de la prueba en este caso la soporta el administrado.
4. Todo acto administrativo tiene presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad. El acto administrativo, nuevamente, sin importar su tipo, se

presume apegado al ordenamiento y surte efectos desde que es notificado¹¹⁷. En otras palabras, el acto administrativo genera obligaciones o derechos al administrado desde que se notifica.

5. El análisis que hemos venido haciendo se concentra en actos sancionatorios pues son estos los únicos que alteran el estado de inocencia del administrado.
6. Para que exista una sanción debe haber una infracción previa. La sanción es una consecuencia dañosa que impone la Administración Pública al ejecutor de una conducta antijurídica. Cuando se dicta una sanción se está resolviendo que el administrado es culpable de haber cometido una infracción. El administrado o el afectado por la sanción puede impugnarla en sede administrativa o judicial, sin embargo eso no cambia el hecho de que la Administración ya declaró su culpabilidad.
7. Existe un entendido generalizado en la jurisprudencia y una confusión extraña en el ordenamiento jurídico. Constitucionalmente es innegable que la presunción de inocencia se tiene que garantizar en todo procedimiento donde se establezcan derechos u obligaciones. La jurisprudencia y la doctrina son consecuentes con este precepto, la presunción de inocencia debe garantizarse tanto en procedimientos administrativos como en procesos ordinarios. Sin embargo, hemos visto que hay casos en los que el ordenamiento jurídico no tiene completamente claro cómo funciona la presunción de inocencia, y al parecer, después de este largo recorrido, este es el *quid* del asunto.

Ya recapitulamos y recordamos que hay dogmas en torno al Derecho Administrativo. La presunción de legitimidad es uno de esos dogmas. El actuar de la Administración se presume apegado al ordenamiento jurídico aún cuando lo está. Y en realidad ese es otro problema que vamos a dejárselo a Gordillo. En este trabajo tratamos con dos presunciones totalmente distintas: la de inocencia y la de

¹¹⁷ Esta afirmación se hace teniendo siempre en cuenta la confusión que contiene el ERJAFE sobre el tema.

legitimidad. Pese a esto, podríamos tener la sensación, en este momento de que estamos mezclando las dos. No, ese error no lo vamos a cometer. Sin embargo la Administración Pública sí lo ha cometido. Uno de los efectos de la presunción de legitimidad que vimos aquí es la inversión de la carga de la prueba a favor de la Administración. Dicho de otra forma, la presunción de legitimidad obliga a que quien la quiera contradecir debe soportar la carga de la prueba. ¿Es esto inconstitucional? No. Lo que sí resulta inconstitucional es que por la firme creencia y estática suposición de que los actos administrativos están apegados al ordenamiento el que ose impugnarlos debe soportar la carga de la prueba. Cuando objetamos porque la Administración hace una afirmación que contradice la inocencia del ciudadano no objetamos la legitimidad del pronunciamiento administrativo. Puede ser que el acto fue dictado tal como establece la ley lo que no significa que una afirmación de la Administración es cierta solo porque está hecha por la Administración.

Podríamos sentir que se piensa que legitimidad implica que cuestionar una afirmación sobre culpabilidad es cuestionar a la propia legitimidad y que por ello el administrado debe impugnar un acto o probar su inocencia. En lo cotidiano es aún más tétrico pues la Administración realmente demuestra que cree que es el administrado quien tiene que aportar las pruebas o soportar la sanción.

La presunción de legitimidad y la presunción de inocencia son totalmente distintas. En el momento en el que la Administración va a sancionar al administrado, sea una multa insignificante o una estratosférica, tiene que tratar al administrado como inocente hasta que se lleve a cabo un procedimiento en el que la misma Administración presente las pruebas que demuestren que sus afirmaciones son ciertas y el administrado asista, para que finalmente se resuelva si el administrado cometió o no una infracción, si es o no culpable. Si bien existen procedimientos previos a la sanción, estos son inconstitucionales pues invierten la carga de la prueba como lo vimos en el Código Orgánico Monetario y Financiero. Lo que resulta aún más grave es esta convicción por parte de la Administración

que hace que en la práctica culpabilice al administrado sin un procedimiento previo y espere que el mismo administrado demuestre su inocencia cuando esta debería presumirse también por la Administración.

El acto administrativo que contiene una sanción, como tal, no es inconstitucional. La inconstitucionalidad recae únicamente en el procedimiento por el cual la Administración sanciona. Este procedimiento muchas veces en la ley y muchas veces en la práctica vulnera la presunción de inocencia del administrado pues la práctica administrativa invierte la carga de la prueba siendo el administrado quien la soporta. Existe una inconstitucionalidad en cuanto al administrado se le sanciona y es el mínimo administrado quien debe probar su inocencia.

Nos encontramos ante una posición en la que un funcionario embriagado de poder puede aprovechar su posición para abusar de la misma. Sea con inconstitucionalidades manifiestas en la ley o manifiestas en la práctica, el procedimiento por el cual se dictan sanciones es inconstitucional pues vulnera la presunción de inocencia. Para cambiar esta realidad en primer lugar se deben reformar los artículos que establecen procedimientos inconstitucionales y esclarecer aquellos que dejan en entredicho la inocencia del administrado. Además se debe establecer con absoluta claridad que es responsabilidad de la Administración Pública probar que el administrado ha cometido una infracción y que hasta que no lo haga perfectamente no puede dictar sanciones. Si continuamos en este estatus quo, bajo el pensamiento equívoco de que la legitimidad del acto conlleva a la perfección del contenido de las manifestaciones de la Administración, continuamos en un Estado que protege su poder y no a sus ciudadanos.

Doctrina

Adolfo Sánchez. Derecho Administrativo Sancionador. 1ra. ed. Madrid: EDERSA, 1992.

Agustín Gordillo. *Tratado de Derechos Administrativo*. T. III. 8va. ed. Buenos Aires: F.D.A., 2008.

Alejandro Nieto. Derecho Administrativo Sancionador. 5ta. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

Ángeles De Palma del Teso. El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador. 1ra. ed. Madrid: Techos, 1996.

Antonio Domínguez Vila. Constitución y Derecho Sancionador Administrativo. 2da. ed. Madrid: Marcial Pons, 1997.

Edgar Escobar López. La presunción o estado de inocencia en el proceso penal. 1ra. ed. Bogotá: Grupo Editorial LEYER, 1998.

Eduardo Cordero Quinzacara y Eduardo Aldunate Lizana. "Las Bases Constitucionales de la Potestad Sancionadora de la Administración". Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (págs. 79-103). Valparaíso: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2003.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo. 8va. ed. T. II. Madrid: Civitas, 2002.

Eduardo García De Enterría. Curso de Derecho Administrativo. 15ta. ed. T. I. Pamplona: CIVITAS EDICIONES, 2011.

Eduardo Soto Kloss. Derecho Administrativo, Temas Fundamentales. 2da ed. Santiago: Legal Publishing, 2009.

Efraín Pérez. Derecho Administrativo. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009.

Giovanni Leone. Tratado de Derecho Procesal Penal. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1963.

- Gladys Camacho Céspedes. "La Potestad Administrativa Sancionadora en Chile: Luces y Sombras". Ensayos Jurídicos Contemporáneos (págs. 63-81). Santiago: ARA Editores, 2009.
- Hernando Devis Echandía. Compendio de Derecho Procesal. Bogotá: Editorial UCC, 1998.
- Ignacio Duréndez Sáez. La sanción administrativa en el orden laboral. 1ra. ed. Murcia: Editum, 2006.
- Jaime Orlando Santofimio Gamboa. El derecho de defensa en las actuaciones administrativas. 1ra. ed. Bogotá: I.E.C.C.R.P., 1999.
- Javier Barcelona Llop. Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos. 1ra. ed. Santander: Universidad de Cantabria, 1995.
- Jorge Enrique Romero. Derecho Administrativo General. San José: EUNED, 1999.
- José Garberí Llobregat. Derecho Administrativo Sancionador. 3ra. ed. Valencia: Lo Blanch, 1998.
- Leticia Berrocal Guerrero. Manual del Acto Administrativo. 4ta. ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2001.
- Luigi Ferrajoli. Derecho y Razón: teoría del garantismo penal. 6ta. ed. Madrid: Trotta, 2004.
- Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor, y Antonio María Bueno Armijo. Derecho Administrativo Sancionador. 1ra. Ed., Valladolid: Lex Nova, 2010.
- María Concepción Escudero Herrera. Los obstáculos a la efectividad de las sentencias en el contencioso administrativo y sus soluciones. Madrid: DYKINSON, 2005.
- Miguel Ángel Montañés Prado. La Presunción de Inocencia. 1ra. ed. Pamplona: Aranzadi, 1999.

- Orlando Rodríguez. La Presunción de Inocencia. 2da. ed. Medellín: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002.
- Patricio Secaira Durango. Curso breve de derecho administrativo. Quito: Editorial Universitaria, 2004.
- Pedro Carballo Armas. La presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 1ra. ed. Madrid: Ministerio de Justicia, 2004.
- Pedro Ellero. De la certidumbre en los juicios criminales o tratado de prueba en materia penal. 7ma. ed. Madrid: Instituto Editorial Reus, 2001.
- Procuraduría General del Estado. (Enero-Diciembre de 2015). Actos Administrativos: Presunción de Legitimidad y Ejecutoriedad. Boletín Jurídico No. 14, pp. 20-28.
- Roberto Dromi. Derecho Administrativo. 7ma. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

Plexo Normativo

Código Civil, Registro Oficial Suplemento 40 del 24 de junio de 2005

Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 del 11 de agosto de 2010.

Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 del 11 de Agosto de 2010.

Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemente 506 del 22 de mayo de 2015.

Código Orgánico Monetario y Financiero. Registro Oficial Suplemento 332 del 12 de septiembre de 2014.

Constitución de la República del Ecuador, Decreto Legislativo, Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador, Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Decreto Ejecutivo 2428, Registro Oficial 539 del 18 de marzo de 2002.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de junio de 2002.

Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, Registro Oficial Suplemente 731 del 25 de junio de 2012.

Jurisprudencia

Corte Constitucional. Causa No. 1922-11-EP, de 09 de abril de 2014.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso Carlos Pustelnik y otros. Sentencia de 07 de Octubre de 1975.

Corte Suprema de Justicia. Sala de los Contencioso Administrativo. Sentencia de 11 de junio de 2001. Registro Oficial 468 de 05 de diciembre de 2005.

Corte Suprema. Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente No. 55-200, Registro Oficial 99 de 15 de Junio de 2000.

Tribunal Constitucional de España. Pleno. Causa No. STC 13/82, de 1 de abril de 1982.

Tribunal Constitucional de España. Segunda Sala. Causa No. S. 34/96, de 11 de marzo de 1996.

Tribunal Constitucional de España. Segunda Sala. Causa No. STC 66/84, de 6 de junio de 1984.

Tribunal Constitucional. Segunda Sala. Causa No. 0577-2007-RA, de 2 de Octubre de 2008.

Tribunal Constitucional. Tercera Sala. Causa No. 0010-2003-AA de 22 de Octubre de 2003.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sala de lo Administrativo. Gaceta Judicial 1 de 23 de febrero de 1994, Serie 16, p. 157.

Tribunal Superior de Justicia de Sevilla. Causa No. 120/94, de 25 de abril de 1994.

Tribunal Supremo de España. Sala de lo Penal. Causa No. 958/2004 STS 16/12, de 16 de Diciembre de 2004.

Tribunal Supremo de España. Causa No.2436/1991 de 23 de Febrero de 2000.

Tribunal Constitucional. Primera Sala. Causa No. 0296-07-RA de 01 de mayo de 2008.

Registro Oficial Edición Especial 39 de 01 de abril de 2008.