



UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRÍTU SANTO
FACTULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

TÍTULO: EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

Trabajo de titulación que se presenta como requisito previo a optar el grado de
Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República.

NOMBRE DEL ESTUDIANTE: PABLO JOSÉ CAMPAÑA KUHN

NOMBRE DEL TUTOR: ABG. VERÓNICA HERNÁNDEZ MUÑOZ

SAMBORONDÓN, ENERO, 2021

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.....	4
DERECHO A LA DEFENSA.....	7
AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD DE LAS PARTES.....	10
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	11
CASO CONORTE VS PREFECTURA DEL GUAYAS.....	13
ANÁLISIS CASO CONORTE.....	21
CONCLUSIONES	24

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

RESUMEN

Con el objeto de profundizar en el análisis del derecho al debido proceso, derecho a la defensa, vulneración a estos derechos y sus consecuencias, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera: primero, en los conceptos y nociones generales concernientes al derecho al debido proceso, derecho a la defensa, principio de autonomía de la voluntad de las partes y el derecho administrativo sancionador; y segundo, en el caso Conorte vs Prefectura del Guayas que sirvió de guía para entender los análisis de los juzgadores constitucionales en casos donde se presentan posibles vulneraciones a derechos fundamentales. Al final se evidenció la existencia de varios criterios por los juzgadores y en consecuencia se analiza cómo la vulneración de derechos fundamentales provoca inseguridad jurídica.

Palabras Claves: Derechos, Debido Proceso, Defensa, Vulneración.

ABSTRACT

In order to deepen the analysis of the right to due process, right to defense, violation of these rights and their consequences, this paper is structured as follows: first, in the concepts and general notions concerning the right to due process, right to defense, principle of party autonomy and the administrative sanctioning law; second, in the Conorte vs Prefectura del Guayas case that served as a guide to understand the analysis of constitutional judges in cases where there are possible violations of fundamental rights. In the end, the existence of several criteria was evidenced by the judges and consequently, it is analyzed how the violation of fundamental rights causes legal uncertainty.

Key Words: Rights, Due Process, Defense, Infringement.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

INTRODUCCIÓN

La Constitución y los Tratados Internacionales en el Ecuador nos trazan el camino y los lineamientos a seguir para que como sociedad tengamos conocimiento sobre el ejercicio de nuestros derechos y podamos exigir a nuestros gobernantes y al Estado garantizar su cumplimiento, comprendiendo que existen derechos fundamentales como lo son el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho a la seguridad jurídica que nos sirven para el avance de una sociedad más civilizada y así poder atraer inversión, plazas de empleo y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Además, a través del ejercicio de estos derechos, la administración pública podrá ejercer un correcto control administrativo más eficiente en beneficio de sus particulares y, a través del derecho administrativo sancionador, imponer sanciones respetando el debido proceso y demás derechos. Es por eso que se demostrará en el caso Conorte vs la Prefectura del Guayas la intervención y análisis de los jueces para decidir acerca de la existencia o no de vulneración de derechos.

Al final se demuestra que la toma de decisiones dentro de la administración pública debe ser apegada a los principios constitucionales, de no hacerlo se puede concluir que estos hechos perjudican al Estado, se genera inseguridad jurídica y desconfianza en el sistema judicial que podría repercutir en más violaciones a derechos fundamentales.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

1.- EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

El derecho al debido proceso es un derecho protegido y garantizado por la Constitución de la República del Ecuador, el cual se basa en garantizar a todos los ciudadanos un proceso justo cumpliendo las normativas ecuatorianas y los principios consagrados en la Constitución. Salmón y Blanco¹ por su parte indican que el debido proceso es el conjunto de requisitos que tienen que verse y cumplirse dentro de instancias procesales, de tal manera que las personas que se encuentren dentro de un proceso tengan las condiciones adecuadas para defender sus derechos ante cualquier acto del Estado adoptado por cualquier autoridad pública, sea esta administrativa, judicial, legislativa que tenga la capacidad de cometer una afectación.

Mientras que, Luis Cueva Carrión² nos señala que el debido proceso es un derecho constitucional para el vigor de la libertad y además para la defensa del ciudadano en el día a día por los caminos de la administración pública en la búsqueda de justicia que a su vez debe funcionar en toda etapa de cualquier materia.

Se debe tener claro que el derecho al debido proceso se convierte también en un requisito esencial para la seguridad de otros derechos. De aquí se puede partir que es un condicionante para que el Estado pueda hacer cumplir rigurosamente y garantizar los demás derechos consagrados en la Constitución, tomando en cuenta

¹ SALMON, Elizabeth & BLANCO, Cristina. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2021, p. 7.

² CUEVA CARRIÓN, Luis *El Debido Proceso*, 2013, p. 2.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

que estos derechos radican y son acogidos también por todos los convenios internacionales a los cuales el Ecuador está suscrito.

El Ecuador está suscrito a convenios internacionales como El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece mecanismos que protegen y garantizan los derechos establecidos en el convenio, este nos indica que los Estados parte se obligan ante todos sus ciudadanos a respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos, por lo tanto, podrá adoptar medidas que aseguren que los derechos sean efectivos y cumplidos. Siguiendo los lineamientos del principio *pacta sunt servanda*, el cual nos indica que los tratados obligan a las partes y estos deben ser ejecutados de buena fe, siendo este el principio fundamental del derecho de los tratados³.

Ecuador se encuentra suscrito también a la Convención Americana de Derechos Humanos, comúnmente conocida como Pacto de San José, en el cual se hace énfasis en la obligación de respetar los derechos y libertades que se encuentren dentro del convenio y a su vez garantizarlos a sus ciudadanos, además nos señala que, si estos derechos y libertades no estuvieran ya consagrados en la legislación, el Estado se obliga a poder adoptar otras medidas que sean necesarias para poder cumplirlos⁴.

El origen del debido proceso se da luego de que barones ingleses mostraran su inconformidad ante los constantes abusos que recibían, los encarcelaban, e incluso

³ROJAS AMANDI, Víctor Manuel. *El principio Pacta Sunt Servanda y su recepción en el sistema jurídico mexicano*, 2020, p. 1-257.

⁴ OLAYA, Tomás Andrés. *La crisis del financiamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 2018, p. 50.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

los mataban sin previo juicio, cuando a consideración de la Corona estos no cumplían con sus obligaciones tributarias, por esto en 1215 le hacen firmar al monarca Juan sin Tierra el reconocimiento por escrito del debido proceso⁵ en la Carta Magna.

En 1354 la revisión de la Carta Magna a cargo de Eduardo III trajo por primera vez el concepto del debido proceso, en el estatuto 28 se señaló lo siguiente “...ningún hombre, cualquiera que sea su estado o condición debe ser sustraído de su hogar ni tomado ni puesto en prisión, ni acusado o dársele muerte sin que se le dé una respuesta por el debido proceso”. Por lo que se implementó el debido proceso, y en Inglaterra a partir de ese momento se empezó a escuchar antes de condenar.

De aquí en adelante se partió ya con un concepto de lo que es el debido proceso, y de que debe permitirse que la persona que vaya a ser procesada pueda ser escuchada siguiendo un proceso justo en el que no sea condenada solo por una presunción, este fue el inicio de lo que poco a poco se iba a imponer como norma en los países vecinos.

Por tanto, el derecho al debido proceso, al proceso equitativo, y al proceso justo, es en definitiva la fórmula en que se comprenden a toda una serie de derechos y garantías procesales para los juzgadores⁶ y que se encuentran dentro de las constituciones de muchos países en la actualidad.

⁵ López Monroy, José. El sistema jurídico del Common Law. 2011.

⁶ GUTIERREZ-ALVIZ, Faustino. *El derecho de defensa y la profesión de abogado*. 2012, p. 29.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

El Estado debe de ser capaz de garantizar y promover a través de sus instituciones el correcto uso del ordenamiento jurídico para que de esta manera los servidores públicos y judiciales, eviten caer en violaciones al derecho del debido proceso por el no seguimiento a los lineamiento de la Constitución ni de los tratados internacionales, solo así se podrá garantizar la tutela judicial efectiva y no se tendrá que recurrir a instancias internacionales⁷ en donde probablemente el Estado tenga resoluciones negativas ante la falta de cumplimiento de los derechos por parte de los servidores judiciales.

Uno de los criterios más importantes que la Corte Interamericana ha desarrollado es que los Estados parte se encuentran obligados de agotar todos los recursos internos disponibles y estos ser sustanciados de acuerdo con el derecho de debido proceso⁸. De esta manera, posteriormente se podrá activar el órgano internacional y todas sus eventuales excepciones serán observadas en conjunto con una obligación de respetar el derecho del debido proceso y sus garantías judiciales.

Los derechos fundamentales vinculan normativamente a todos los poderes públicos y lo que falta es que sean correctamente aplicados por los jueces por medio de todas las acciones constitucionales que se crean, entendiendo que la Constitución tiene

⁷ SALMÓN, Elizabeth & BLANCO, Cristina. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 2021, p. 3.

⁸ Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 12. “El artículo 8 reconoce el llamado debido proceso legal, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial, esta conclusión se confirma al establecer el deber de interponer y agotar todos los recursos de jurisdicción interna.”

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

una extensa lista de derechos que abarcan generaciones, que garantiza normativamente o en forma primaria⁹.

2.- DERECHO A LA DEFENSA

El derecho a la defensa en el Ecuador es un derecho que se encuentra dentro de la Constitución, el cual constituye una garantía básica del debido proceso y que señala todas las particularidades que deben cumplirse para proteger el derecho a la defensa. Este derecho sirve para garantizar un equilibrio en las potestades que tiene el sujeto procesal, para poder realizar múltiples descargos como contradecir la prueba de cargo, impugnar decisiones e incluso aportar pruebas que afiancen su posición, que le permitan defenderse y dar a conocer su parte en el proceso.

Es importante también señalar en cuanto al derecho a la defensa, que la preparación de una buena defensa se encuentra en el ejercicio de todas las posibilidades que se encuentran en la ley, es decir poder formular una acción y a su vez modificarla, obtener aplazamientos, mostrar pruebas, y así mismo también utilizar otros medios para poder asegurar parte de la preparación de la defensa necesaria, siguiendo por supuesto lo establecido en el ordenamiento jurídico¹⁰.

Dicho esto, es importante entender los derechos constitucionales, como en este caso lo son el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, no solo son importantes por su naturaleza teórica, sino por su importancia en cuestiones

⁹ FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías: la ley del mas débil. 2011, Capítulo 2.

¹⁰ FLOREA, Gheorge. *Defensa en el juicio civil – garantías procesales*. 2006

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

prácticas de la aplicación del Derecho¹¹, entendiendo que la parte fundamental de los derechos radica en su aplicabilidad y no solo en su teoría.

El Derecho Constitucional funciona no solo en base del contenido normativo que brinda, si no también de que estos sean eficaces y su aplicabilidad por medio de los operadores jurídicos sea de manera correcta¹², pues estos son quienes inciden de manera directa en el orden social y constitucional para una adecuada interpretación de normas constitucionales.

Una primera cualidad y característica de los principios constitucionales es que contienen una eficacia derogatoria, por ejemplo, de toda norma jurídica legal y de cualquier precepto que sea infraconstitucional que contradiga estos principios constitucionalizados, así como también sirve de fundamento para una declaratoria de inconstitucionalidad para que un Tribunal Constitucional lo utilice como parámetro¹³.

La Constitución organiza a la sociedad y al Estado simultáneamente, los derechos se convierten en un fundamento de la estabilidad y del orden, por lo tanto para su comprensión jurídica no basta entenderlos como garantía de posiciones subjetivas¹⁴, sino más bien como derechos de protección o deberes de protección, y es misión de los jueces constitucionales interpretar de manera adecuada las normas

¹¹ GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Teoría del Discurso y Derechos Constitucionales*. 2005.

¹² VILA CASADO, Iván. *Fundamentos del Derecho Constitucional contemporáneo*. 2021, p. 47.

¹³ ZAVALA EGAS, Jorge. *Lecciones del Derecho Administrativo*. 2011, p. 87.

¹⁴ BARRANCO, María del Carmen. *Teoría del Derecho y derechos fundamentales*. 2009, p. 36.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

establecidas, de esta manera se podrá mejorar el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos y a su vez de las autoridades.

3.- LA AUTONOMÍA DE VOLUNTAD DE LAS PARTES

El principio de autonomía de la voluntad de las partes es uno de los más fundamentales dentro del derecho contractual, bajo este principio las partes contractuales regulan de forma libre los intereses que estos tienen creando así las relaciones jurídicas que les convengan, sin embargo esta libertad que expresan dentro de un contrato no puede estar por encima de lo que dicta el ordenamiento jurídico, por lo tanto en ocasiones no se puede afirmar que un contrato es válido solo por el principio de autonomía de voluntad de las partes.

Para Hernández Fraga el principio de autonomía de voluntad de las partes se encuentra en decadencia, debido a las restricciones que se le imponen, afectando tanto al contrato en su formación como a los efectos que este produce jurídicamente, ya que al final esto repercutirá en la seguridad jurídica que el contrato ofrecerá a las partes contractuales¹⁵.

De esta manera debe entenderse que, si bien es cierto que al realizar un contrato, las partes tienen libertad para establecer las condiciones a beneficio de ambas, sin embargo, estas condiciones también deben tener sus limitantes, sobre todo en temas en donde podrían estar involucrados temas de vulneración de derechos

¹⁵HERNÁNDEZ FRAGA, Katiuska. *El principio de autonomía de la voluntad contractual civil. Sus límites y limitaciones*. 2012, p. 6.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

constitucionales, ya que no es posible que a través de este principio se pretenda pasar por encima de garantías que promulga la Constitución.

4.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El derecho administrativo se encarga de regular la organización y actividades de la administración pública a través del ordenamiento jurídico como el Código Orgánico Administrativo con la finalidad de regular las relaciones jurídicas entre el poder público y los ciudadanos, la administración pública posee potestades como la administrativa y la sancionadora que se ejercen para poder satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos y velar por los intereses del estado cumpliendo con lo estipulado dentro de la Constitución.

En el Ecuador está claro que se pueden imponer varios tipos de sanciones, en caso de cometer un delito se impone una sanción penal, en caso de cometer una infracción que se estipule dentro del Código Civil, se impone una sanción civil, y así también se puede imponer sanciones administrativas en caso de contratos celebrados por el Estado con entidades particulares.

Al momento de imponerse una multa, la naturaleza jurídica de aquella multa es una sanción, y esta se encuentra regulada bajo un ordenamiento jurídico, por lo tanto, esta sanción se encuentra alrededor de toda una serie de garantías que se determina en el procedimiento administrativo sancionador, y este procedimiento está a su vez influenciado por la Constitución con el objetivo de garantizar derechos.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

Santiago Muñoz nos explica que las potestades administrativas en cuanto a la regulación son de carácter normativo o bien de actos administrativos, que en ocasiones implica poder usar convenios, contratos o acuerdos, que permitan que se satisfagan necesidades de interés general que tienen confiadas¹⁶, de esta manera la administración pública podrá realizar los controles de verificación de lo acordado dentro de los convenios realizados.

El concepto del derecho administrativo sancionador viene del mismo concepto de lo que es la sanción administrativa, pues como nos señala Manuel Rebollo Puig todo el régimen jurídico singular que entraña solo puede aplicarse a los actos administrativos que verdaderamente sean consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora¹⁷, cuando la administración ejerce esta potestad, está actuando con el *ius puniendi* que tiene el Estado y en consecuencia afecta a ciertos derechos fundamentales del ciudadano, por lo tanto es importante que estos derechos no se vean lesionados en el medio del proceso administrativo sancionador¹⁸.

El ejercicio del Estado en su función como sancionador, radica en la capacidad de imponer sanciones administrativas y esto significa una de las acciones más incisivas de la administración pública frente a sus particulares¹⁹. La administración pública de esta forma busca proteger el interés público imponiendo sanciones ante

¹⁶MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. 2015, p. 59.

¹⁷REBOLLO PUIG, Manuel. *El Derecho Administrativo Sancionador*. 2010.

¹⁸GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. 2013, pp. 14-15.

¹⁹NETTEL BARRERA, Alina & RODRÍGUEZ LOZANO, Luis. *El Derecho Administrativo Sancionador en el Ámbito Disciplinario de la Función Pública*. 2018, pp. 112-113.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

incumplimientos que afecten el interés general, sin embargo, esto cobra importancia cuando existe un buen funcionamiento de la organización y de los servicios que otorga la función pública, por lo que al momento de imponer estas sanciones se debe llevar el procedimiento sancionatorio apegado con el ordenamiento jurídico, respetando y garantizando los derechos reconocidos en la Constitución.

La Corte Constitucional también ha señalado que la potestad administrativa sancionadora se diferencia de la potestad punitiva penal de acuerdo a la finalidad que buscan, en cuanto las sanciones administrativas buscan el adecuado funcionamiento de la administración pública, mientras que las sanciones penales buscan garantizar el orden social²⁰.

De la misma forma el derecho administrativo sancionador tiene sus límites, puesto que si bien es cierto la administración pública tiene la obligación de imponer sanciones en caso de incumplimiento, estas deben estar debidamente motivadas y sustentadas en una normativa legal y que cumpla criterios constitucionales que le permitan asegurarse de no vulnerar ningún derecho constitucional en la imposición de la multa.

En Ecuador el derecho administrativo sancionador y su procedimiento se encuentran detallados en el Código Orgánico Administrativo, en donde se encuentra el título de todo el procedimiento sancionador, cómo iniciarlo, el contenido que debe tener y todo el procedimiento, de esta manera es como la administración

²⁰Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

pública activa su potestad sancionadora ante cualquier falta o incumplimiento de uno o más particulares.

5.- CASO CONORTE VS PREFECTURA DEL GUAYAS

La Concesionaria Conorte S.A. se dedica a la construcción de obras de superficies, calles, carreteras, autopistas, y todo tipo de trabajos relacionados al ámbito vial. Esta empresa suscribió un contrato con el Gobierno Provincial del Guayas en el año 1998 para la reconstrucción y administración del eje vial del Guayas cubriendo así 640 kilómetros de vías, este compromiso fue pactado para que sea realizado durante 20 años, es decir hasta el 2018.

En el año 2017 se realizó un contrato ampliatorio al contrato principal de concesión de obra pública, y posteriormente en el año 2018 se llevó a cabo un adendum al contrato ampliatorio con una duración de 8 años. En el año 2020, y como es de conocimiento público, llegó la pandemia del Covid-19 que paralizó a todo el país por algunas semanas, retrasando embarcaciones, importaciones, trabajos, y a su vez obras de construcción y mantenimiento vial.

El día 22 de septiembre del año 2020, a través de un oficio²¹ se le comunicó a Conorte S.A. que de acuerdo con el informe técnico realizado por la Dirección de Concesiones de la Prefectura del Guayas las obras no habrían sido iniciadas, y por

²¹Oficio N° 0211-PG-EFA-UNICON-2020 suscrito por el Director Provincial de Concesiones. Del 22 de septiembre del 2020.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

tanto no se había cumplido con los tiempos acordados en el cronograma establecido, y que, en consecuencia, se le aplicaría la multa correspondiente.

Al día siguiente, el 23 de septiembre del año 2020, es decir tan sólo algunas horas después de enviar el comunicado anterior, la máxima autoridad de la Prefectura del Guayas acogió el informe previamente realizado, y aplicó mediante una Resolución²² una multa por el valor de \$19'931.857,35 (DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE 35/100 DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA).

Esta multa que impusieron en tan sólo horas de recibido el informe técnico, fue notificada a Conorte S.A. sin haberle comunicado la apertura de un proceso administrativo sancionatorio, por lo que la defensa de la concesionaria presentó una acción de protección señalando que se había violentado el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa, el derecho a la seguridad jurídica y a la obligación de motivar los actos administrativos, argumentando que la Prefectura del Guayas no confirió, ni tampoco esperó que transcurra el plazo previsto dentro del contrato para ejercer el derecho a la defensa que tenía la concesionaria, esto es 10 días según la cláusula Décimo Primera del contrato²³. Es importante señalar también que esto sucedió 10 veces más, es decir impusieron en total 11 multas, y todas de igual

²²Resolución N° PG-SGR-045-2020 suscrito por la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado Provincial del Guayas, de 23 de septiembre del 2020

²³ Cláusula décimo primera: “Si el Concesionario no estuviere de acuerdo con la observación efectuada, podrá hacer sus descargos correspondientes dentro del término de 10 días siguientes a la comunicación por escrito en que se le hace conocer tales novedades”

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

forma, enviaron informe técnico, y al día siguiente la resolución con la imposición de la multa.

La concesionaria argumentó que la Prefectura del Guayas debió haber respetado lo estipulado en el contrato, en la cláusula Décimo Sexta²⁴, referente al respeto y al derecho a la defensa de las partes. La pretensión en la acción de protección presentada fue buscar que la corte deje sin efecto la resolución en la que se impone la multa, esperando que la motivación sea de acuerdo con los derechos que han sido vulnerados, y no acerca de temas de legalidad. Como se ha podido explicar previamente, en este caso se violan garantías constitucionales como son la del debido proceso y el derecho a la defensa, en vista de que en ningún momento se respetó o se confirió el tiempo para que la concesionaria realice su defensa.

Por su parte la defensa de la Prefectura del Guayas señala que rechazan lo infundado por las concesionarias, y se remiten al principio de autonomía de voluntad de las partes, ya que ambos en el contrato determinaron que el incumplimiento por la concesionaria de infracciones que sean directamente imputables lo harán recaer en sanciones previstas en el Reglamento de la Aplicación de la Ley de Modernización, que es la ley bajo la cual se suscribió el acuerdo.

La Prefectura del Guayas menciona también que este reglamento explica que el contratista, nombrará un fiscalizador quien realizará inspecciones en donde se

²⁴ Cláusula décimo sexta:” ...controlar que se cumpla con las condiciones requeridas y que el Concesionario cumpla con las normas, especificaciones y procedimientos establecidos, imponer y recaudar las respectivas multas respetando el derecho de defensa...”

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

verificará el correcto cumplimiento del contrato, y en caso de que no se esté cumpliendo se le notificará a la concesionaria y le recomendará a la Prefectura la imposición de sanciones y/o multas de acuerdo a lo establecido en el contrato, y en consecuencia la concesionaria deberá pagar las multas impuestas, y en caso de querer apelar estas multas podrá realizarlo ante la comisión de arbitraje.

Por lo tanto, de acuerdo con lo expresado anteriormente la defensa de la Prefectura basa sus argumentos en que la imposición de las multas está dentro lo acordado en el contrato producto del incumplimiento del tiempo detallado en que la concesionaria debía tener las obras y que por lo tanto se debe de respetar el principio de autonomía de la voluntad de las partes.

La sentencia en primera instancia de la acción de protección presentada por la concesionaria, nos indica que en primer lugar lo que el juzgador se plantea es que en la acción constitucional no debe de discutirse si el contrato suscrito en esta causa es bueno o malo; tampoco debe discutirse acerca del valor de la multa; que lo que debe de ser resuelto es si existió o no una vulneración a derechos constitucionales.

El juzgador dentro de su análisis menciona una sentencia²⁵ de la Corte Constitucional realizada por la jueza ponente Teresa Nuques Martínez quien señala que la acción de protección procede cuando del proceso se desprenda la vulneración de derechos constitucionales proveniente de un acto de autoridad no judicial, y que

²⁵Sentencia Corte Constitucional No. 1313-12-EP/20 del 22 de julio del 2020.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

aquella vulneración debe ser declarada por el juez constitucional a través de la sentencia.

Además, el juzgador menciona otra sentencia²⁶ en la que se analiza la importancia de recordar que todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano se encuentra dirigido a la protección de derechos y que en consecuencia es indiscutible que, ante violación de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de mera legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, ya que al proceder de esta manera se debilita la efectiva vigencia de los derechos constitucionales.

Por lo tanto en sentencia de la acción de protección planteada por la concesionaria en contra la Prefectura del Guayas, el juzgador declaró con lugar la demanda en vista de que se le impuso una multa sin haber otorgado el derecho a la defensa, el cual está consagrado inclusive dentro del mismo contrato, dejando sin efecto las resoluciones, y señalando que la Prefectura debe otorgar el tiempo acordado en la cláusula decimo primera²⁷ para que la concesionaria pueda ejercer su derecho a la defensa.

Después de dictada esta sentencia, la Prefectura a través de su defensa apelan la decisión, argumentando que la concesionaria trata de engañar al juez a través de su defensa empleando acusaciones mal infundadas, por su deseo de no pagar las

²⁶Sentencia Corte Constitucional No. 170-17-SEP-CC del 9 de Junio de 2020.

²⁷Cláusula decimo primera: “Si el Concesionario no estuviere de acuerdo con la observación efectuada, podrá hacer sus descargos correspondientes dentro del término de 10 días siguientes a la comunicación por escrito en que se le hace conocer tales novedades”

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

multas. Y que ambos contratantes señalaron que en caso de incumplimiento por la concesionaria de infracciones que sean directamente responsabilidad de esta, lo hará caer en sanciones que han sido previstas dentro del Reglamento de la Aplicación de la Ley de Modernización, y en consecuencia la concesionaria debe pagar las multas que se le han impuesto en los casos que no haya realizado lo convenido en el tiempo detallado.

Dentro de la apelación el tribunal que resolvió el recurso de apelación plantea como problema jurídico si los jueces constitucionales pueden interpretar cláusulas contractuales, y que a través de la respuesta al problema jurídico se podrá determinar si la Prefectura al imponer la multa vulneró o no derechos constitucionales. Una primera aproximación que nos da el tribunal ante el problema jurídico planteado es que la Prefectura sí se encuentra facultada para la imposición de multas de acuerdo con el sistema acordado dentro del contrato respetando en todo caso el derecho a la defensa. El accionante de la acción de protección como hemos visto anteriormente no cuestiona en ningún momento si la multa está bien o está mal, o si el valor es el adecuado o no.

Sin embargo, el tribunal considera que la discrepancia radica en el procedimiento seguido para la imposición de la multa, para la Prefectura el procedimiento fue el adecuado conforme dicta el contrato realizado y las cláusulas convenidas, argumentando la defensa de la Prefectura que sí se respetó el debido proceso y el derecho a la defensa, ya que el procedimiento consiste en notificar con la recomendación del Fiscalizador de imponer una multa, y después notificar la

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

imposición de la multa, por lo que señalan que no existió vulneración a ningún derecho constitucional, y nuevamente se basan en el principio de la autonomía de las partes.

El tribunal posteriormente señala que las controversias que surjan entre la Prefectura y la concesionaria se debe solucionar por acuerdo directo entre las partes, respetando la autonomía de la voluntad de las partes, y en caso de que estos no lo puedan solucionar será a través de una comisión de arbitraje excluyendo de esta manera a la justicia ordinaria, por lo tanto el tribunal infiere que no le corresponde a los jueces pronunciarse acerca del contrato ni de sus omisiones, ni de sus cláusulas, ni de su terminación o imposición de multas.

El tribunal al no poder interpretar las cláusulas contractuales finalizan con el argumento de que la vía constitucional no es la idónea para solucionar este conflicto y determinar si se vulneró o no un derecho constitucional, en vista de que no existe una real relevancia constitucional en este caso, y que dentro del contrato se encuentran establecidos los mecanismos alternativos que deben ser utilizados para la solución de conflictos, así como lo es el arbitraje y que para proteger el derecho que se alega vulnerado, debe de primero examinarse cláusulas contractuales.

Por lo tanto, en apelación, el tribunal dictó sentencia aceptando el recurso y revocando la sentencia dada en primera instancia, declarando así la acción de protección como improcedente, ya que este tipo de controversias deben resolverse

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

mediante acuerdo directo o a través de la justicia arbitral, respetando así la autonomía de la voluntad de las partes.

Hasta el momento, de acuerdo a la última sentencia en apelación por parte del tribunal, la defensa de la Concesionario decidió ir por la vía de la acción extraordinaria de protección en cuanto alegan que los jueces no motivaron adecuadamente en la sentencia, acerca de la vulneración al derecho a la defensa y al debido proceso, indicando que existió un incumplimiento de la correcta aplicación de normas constitucionales.

La finalidad de esta acción extraordinaria es que se permita verificar y solventar acerca de una presunta acción u omisión de los juzgadores en la vía ordinaria que resultare en una afectación de grave de violación a los derechos, de esta forma se podrá corregir la sentencia anterior, y además establecer precedentes judiciales en cuanto al derecho a la defensa y los plazos para poder realizar los descargos correspondientes en procesos sancionatorios.

6.- ANÁLISIS CASO CONORTE

En primer lugar se puede observar que este caso nace a través de una acción de protección por la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, derechos que, como se ha explicado anteriormente, se encuentran en lo más alto de nuestro ordenamiento jurídico, en la Constitución y en diversos Tratados Internacionales. En primera instancia, el juzgador se fijó mucho en si existió o no una vulneración a los derechos, citando sentencias de la Corte Constitucional, y más

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

bien entendiendo que en temas constitucionales se debe dejar de lado los temas de legalidad y analizar de fondo la existencia de un derecho vulnerado.

Es evidente que el contrato si bien es cierto respeta la autonomía de la voluntad de las partes de convenir a sus beneficios todas las cláusulas por las que regirá el acuerdo, pero del mismo modo se ha comprobado que en varias cláusulas se habla del respeto al derecho a la defensa que tendrán las partes ante cualquier incumplimiento, por lo tanto, no se debe de analizar si es que la multa está bien puesta o no, si es que hubo incumplimiento o no, o acerca del valor de la multa.

Sobretudo cuando la Constitución y los Tratados Internacionales nos señalan que debe de existir un tiempo determinado para que pueda ser respetado el derecho a la defensa, aun por encima de lo que se establezca en el contrato, en donde también se señala que debe de otorgarse un tiempo para que las partes puedan defenderse, por lo tanto únicamente se debe hablar acerca de si existe o no vulneración de derechos.

La autonomía de la voluntad de las partes, también tiene sus limitantes, y es que no podrá estar jamás por encima de lo que se dictamine en la Constitución en lo que trata acerca de un tema tan importante como son los derechos fundamentales, por lo tanto es importante también hacer una critica al tribunal de apelación, quienes a su criterio determinaron que la vía constitucional no es la indicada para determinar en este caso si se vulneró o no derechos constitucionales. Múltiples sentencias como ha sido señalado anteriormente y como lo será a continuación señalan la

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

importancia de que los jueces analicen de fondo si ha existido o no vulneración de derechos constitucionales.

El juez como intérprete tiene que buscar asegurar la justicia y esto implica una correcta interpretación de la norma, con un criterio pragmático que no disloque el derecho de la realidad y que la norma a su vez sea una realidad²⁸, entendiendo a su vez que la función del órgano judicial es la de interpretar y aplicar el derecho respetando todos sus principios.

La Corte Constitucional además señala que la Constitución determina que la acción de protección es directa e independiente, y por lo tanto no debe ser concebida como un mecanismo residual exigir el agotamiento de otras vías o recurso para que esta pudiera ser ejercida²⁹, que es precisamente lo que hizo el tribunal de apelación, al declarar como improcedente la acción y enviar a que las partes resuelvan de forma directa o agoten la vía arbitral.

Es de vital importancia que los jueces a través de las vías constitucionales, se enfoquen en el análisis de si existe o no vulneración a derechos constitucionales, ya que estos son quienes garantizarán la seguridad jurídica en la medida que las actuaciones que realicen se adecuen a la naturaleza jurídica y a sus regulaciones propias de las garantías jurisdiccionales, ya que su inobservancia provoca que la justicia y sus jueces carezcan de certeza acerca del objeto, ámbito y alcance de la

²⁸ DUEÑAS RUIZ, Oscar. *Procedimiento en la tutela y control Constitucional*. 1996, p. 24.

²⁹ Sentencia Corte Constitucional No. 992-11-EP/19

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

acción constitucional, y por ende ocasionan una gran afectación a otros derecho como lo son el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la motivación de forma adecuada.

Para finalizar la empresa activa el recurso de la acción extraordinaria de protección, buscando que de está forma la Corte Constitucional pueda resolver en función a lo analizado por los jueces en la etapa de apelación, debido a la falta de motivación existente y a la clara vulneración al derecho a la defensa. En esta instancia se espera que los jueces analizan en base a las normas constitucionales si existió o no la vulneración a varios derechos, y que motiven su decisión de una forma clara, precisa, y completa.

7.- CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se puede concluir que el presente caso es de gran trascendencia debido a las afectaciones que se dan a raíz de la toma de decisiones provenientes de autoridades publicas, no reconociendo u omitiendo que el Ecuador es un Estado de derechos que reconoce a través de su ordenamiento jurídico garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales que deben prevalecer en cualquier ámbito.

Primero, este caso demuestra como en la sentencia de la apelación los jueces señalan que no pueden analizar si existió o no vulneración a derechos, porque deben de respetar la autonomía de la voluntad de las partes, incumpliendo así con el

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

elemento de debida diligencia del derecho a la tutela judicial efectiva³⁰, este deber señala que le corresponde a los jueces constitucionales analizar con profundidad si existe o no una vulneración a derechos constitucionales, además en caso de existir afectación se deberá declararla y ordenar medidas de reparación.

En segundo lugar, el derecho a la seguridad jurídica también se ve afectado, puesto que este derecho se fundamenta en el respeto a la Constitución, en este caso la autoridad pública no actuó de conformidad con las normas preestablecidas, ya que no otorgaron un tiempo prudencial para la defensa, por lo tanto se pasaron por alto lo escrito dentro de la Constitución en cuanto al debido proceso y el derecho a la defensa, violentando de esta manera derechos fundamentales. Esto genera inseguridad jurídica e incluso incertidumbre porque le podría suceder a cualquier otra persona natural o jurídica, puesto que luego del análisis realizado en esta sentencia dará pie para que la autoridad pública empiece a imponer sanciones de un día para el otro sin respetar el debido proceso y además sin llevar acabo de manera correcta el procedimiento correspondiente para la imposición de sanciones.

Por último, en Ecuador existe jurisprudencia que amerita ser utilizada por los juzgadores para determinar la existencia o no de una vulneración de derechos, es importante recordar que los derechos constitucionales son fundamentales para el orden de un país, y que su correcta aplicación depende mucho de los órganos de justicia, de esta forma se le podrá garantizar a los ciudadanos seguridad jurídica y respeto al debido procesos.

³⁰ Sentencia No. 2060-13-EP/20.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.-

BARRANCO, María del Carmen. *Teoría del Derecho y derechos fundamentales*.

Lima: Ediciones Palestra, 2009, p. 36. ISBN: 978-9972-224-98-0.

CUEVA CARRIÓN, Luis *El Debido Proceso*. Quito: Ediciones Cueva Carrión,

2013, p. 2. ISBN: 978-994-211-887-5

DUEÑAS RUIZ, Oscar. *Procedimiento en la tutela y control Constitucional*.

Bógota: Ediciones librería del profesional, 1996, p. 24. ISBN: 958-635-239-0.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley del mas débil*. Madrid: Editorial

Trotta, 2011, Capitulo 2. ISBN: 978-84-9879-493-9.

FLOREA, Gheorge. *Defensa en el juicio civil – garantías procesales*. 2006

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Teoría del Discurso y Derechos Constitucionales*.

Ciudad de México: Distribuciones Fontamara, 2005. ISBN 968-476-511-8.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. *El Procedimiento Administrativo*

Sancionador. Madrid: Editorial Dykinson, 2013, p. 14-15. ISBN: 978-84-9031-443-2.

GUTIERREZ-ALVIZ, Faustino. *El derecho de defensa y la profesión de abogado*.

Barcelona: Ediciones Atelier, 2012, p. 29. ISBN: 978-84-15929-59-8.

HERNÁNDEZ FRAGA, Katiuska. *El principio de autonomía de la voluntad*

contractual civil. Sus límites y limitaciones. Málaga: Uma Editorial, 2012, p. 6.

ISSN: 1989-8754.

LÓPEZ MONROY, José. *El sistema jurídico del Common Law*. México D.F.: Ed.

Porrúa, 2011. ISBN: 9786070907630

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIV. Madrid: Imprenta Nacional Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015, p. 59. ISBN: 978-84-340-2215-7.

NETTEL BARRERA, Alina & RODRÍGUEZ LOZANO, Luis. *El Derecho Administrativo Sancionador en el Ámbito Disciplinario de la Función Pública*. Bogotá: Misión jurídica, 2018, pp. 112-113. ISSN: 2661-9067.

OLAYA, Tomás Andrés. *La crisis del financiamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humano, 2018, p. 50. ISSN: 1015-5074.

REBOLLO PUIG, Manuel. *Derecho Administrativo Sancionador*. Valladolid: Lex Nova, 2010, ISBN 978-84-8406-791-7.

ROJAS AMANDI, Víctor Manuel. *El principio Pacta Sunt Servanda y su recepción en el sistema jurídico mexicano*. Ciudad de Mexico: Tirant lo blanch, 2020, p. 1-257. ISBN: 978-84-1378-690-2.

SALMON, Elizabeth & BLANCO, Cristina. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Primera Edición. Lima: Agencia de la GIZ, 2021, p. 7.

SCARCIGLIA, Roberto. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Editorial Dykinson, 2011, p. 131. ISBN: 978-84-9982-763-6.

VILA CASADO, Iván. *Fundamentos del Derecho Constitucional contemporáneo*. Bogotá: Universidad Libre, 2021, p. ISBN: 978-958-5578-63-0.

WOLKMER, Antonio. *Teoría Crítica del Derecho desde América Latina*. México: Ediciones Akal, 2017, ISBN:978-607-8686-05-5.

EL DERECHO A LA DEFENSA Y DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – CASO CONORTE

ZAVALA EGAS, Jorge. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Primera Edición.
Quito: Edilex S.A., 2011, p. 87. ISBN: 978-9942-9855-1-4.

LEGISLACIÓN UTILIZADA.-

Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el Registro Oficial 449
el 20 de octubre del 2008.

Código Orgánico Administrativo, promulgada en el Registro Oficial Suplemento
31 el 7 de julio del 2017.

Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, 1994, promulgada en
el Registro Oficial 581 el 02 de diciembre de 1994.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, convenio 36, adoptado el 22 de
noviembre de 1969.

JURISPRUDENCIA.-

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1313-12-EP/20 del 22 de Julio
de 2020.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 170-17-SEP-CC del 9 de Junio de
2020.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 992-11-EP/19 del 23 de
Diciembre del 2019

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 33-20-IN/21, del 05 de mayo de
2021.