



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.  
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada, Toluca, Estado de México. 7223898475*

RFC: ATI120618V12

**Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.**

<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

**Año: X**

**Número: Edición Especial.**

**Artículo no.:38**

**Período: Diciembre 2022.**

**TÍTULO:** Sanciones de la administración aduanera para las infracciones de tipicidad.

**AUTORES:**

1. Máster. Manuel Augusto Suárez Albiño.
2. Máster. Diana Carolina Alvarado Nolivos.

**RESUMEN:** El objetivo de esta investigación es analizar la administración pública y proponer una reforma a la legislación nacional con el fin de evitar la violación de la legalidad de la mencionada ley. El trabajo utilizó métodos de investigación hermenéutico, deductivo-inductivo y analítico-sintético, aplicándose técnicas de entrevista, análisis documental y consulta bibliográfica. Se concluyó que el artículo 193 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones viola el principio de reserva legal del poder castigador del aparato estatal, y que como consecuencia de ello, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador ha venido imponiendo sanciones inconstitucionales tipificadas mediante actos administrativos y normativos expedidos por la máxima autoridad, haciéndose imperiosa una reforma legal que derogue la disposición señalada.

**PALABRAS CLAVES:** aduana, reforma legal, administración pública, infracción administrativa.

**TITLE:** Sanctions of the customs administration for typicity infractions.

**AUTHORS:**

1. Master. Manuel Augusto Suárez Albiño.
2. Master. Diana Carolina Alvarado Nolivos.

**ABSTRACT:** The objective of this research is to analyze the public administration and propose a reform to the national legislation in order to avoid the violation of the legality of the aforementioned law. The work used hermeneutic, deductive-inductive and analytical-synthetic research methods, applying interview techniques, documentary analysis and bibliographic consultation. It was concluded that article 193 of the Organic Code of Production, Trade and Investment violates the principle of legal reserve of the punitive power of the state apparatus, and that as a consequence of this, the National Customs Service of Ecuador has been imposing unconstitutional sanctions typified by administrative and regulatory acts issued by the highest authority, making a legal reform imperative to repeal the indicated provision.

**KEY WORDS:** customs, legal reform, public administration, administrative infringement.

## **INTRODUCCIÓN.**

Bonnin (2021) manifiesta que el Derecho Administrativo es el conjunto de normas que limita las actuaciones de la Administración Pública, lo que no se agota con la simple ejecución de las leyes que corren, desde luego, desde la cima constitucional hasta las instrucciones meramente operativas, pues todo acto administrativo debe basarse en la norma y en el deber de la Administración de velar por el bienestar social. El Derecho Administrativo estudia, por tanto, la regulación de la función administrativa.

Tomando en cuenta que el Derecho Administrativo es aquel que contiene las normas que rigen el accionar del Estado, Haro & Villacrés (2021) señalan, que para que éste exista se necesita que haya una administración pública desarrollada y sometida al ordenamiento jurídico.

La Administración está compuesta por una serie de entidades y organismos encargados de manejar la gestión pública y velar por los intereses de los administrados de un país determinado. Es necesario que ésta intervenga en la vida de los sujetos para alcanzar el bien común y la paz social.

La Constitución de la República del Ecuador, al referirse a la Administración Pública, señala en su artículo 225 que la misma comprende, entre otros, “los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

El artículo 226 *ibídem* (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008) limita el actuar de las instituciones del Estado a las competencias y facultadas que les sean conferidas en la Constitución y la Ley. Como parte de la función ejecutiva, se encuentra la Administración Aduanera ecuatoriana. El número 5 del artículo 261 de la misma norma suprema (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008) señala la exclusividad del Estado sobre las políticas aduaneras.

Aguirrezabal & Flores (2022) manifiestan, que teniendo el Estado como su principal función el satisfacer los requerimientos públicos regular y continuamente, se le reconoce constitucional y legalmente una serie de privilegios que permiten que actúe sin necesidad de control judicial, reconociéndole una autotutela declarativa y ejecutiva. Dentro de estos privilegios se encuentra el *ius puniendi* del Estado, a través del cual, puede imponer sanciones por el incumplimiento de regulaciones.

Martínez (2019) considera, que la incidencia de la Administración puede ser positiva o negativa, dependiendo si mejora o restringe la situación del particular en el ejercicio de sus derechos. A criterio de esta autora (Martínez, 2019), el ordenamiento público que establece sanciones y la potestad coercitiva que posee el Estado para castigar forman el núcleo que da origen al Derecho Administrativo Sancionador, mismo que debe regirse por ciertos principios que delimitan el accionar del Estado para tutelar los derechos de los particulares. Herrarte (2018) pone énfasis cuando señala que esta obligación de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los particulares es protegida a través de normas castigadoras, sean penales o administrativas. Lo anterior no quiere decir, que el

accionar del Estado pueda ser arbitrario so pretexto de tener prerrogativas, pues éste se encuentra limitado a lo que la Constitución y la Ley estatuyen.

Haro & Villacrés (2021) indican, que los principios jurídicos son aquellos que determinaron los cimientos deontológicos sobre los que se redactaron las normas, denominados mandatos de optimización.

Huapaya & Alejos (2019), parafraseando a Ricardo Guastini señalan, que los principios de la facultad sancionadora de la Administración Pública son de carácter fundamental e indeterminado, dado que justifican la existencia de otras normas a través de valores, sin estar ajustados a hechos concretos para explicar una consecuencia jurídica del mismo, son, por tanto, generales y abiertos.

Los principios del Derecho Administrativo son aquellas máximas que rigen la actuación de la Administración Pública, que tiene como límite lo que el ordenamiento jurídico del Estado manda.

El artículo 227 de la misma norma suprema enumera los principios sobre los cuales se rige la Administración Pública, que son: “eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

El artículo 212 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones especifica, que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador es “una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, domiciliada en la ciudad de Guayaquil y con competencia en todo el territorio nacional” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). La misma se encuentra comprendida en lo señalado en el número 1 del artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, antes transcrito.

El Servicio Nacional de Aduana tiene competencias técnico-administrativas que permiten manejar la política aduanera del país; así mismo, ejerce, entre otras, la facultad de sanción en esta materia.

Siendo parte del aparato estatal, el Servicio Nacional de Aduana también tiene la obligación de acatar los términos constitucionales y legales que limitan su accionar. Dentro de estas limitaciones, se encuentra la garantía de tipicidad de las sanciones administrativas, contemplada en el número 3 del Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador que indica, que bajo ningún concepto, se puede ser juzgado ni castigado “por un acto u omisión, que al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

El artículo 29 del Código Orgánico Administrativo también establece que dentro de los principios del procedimiento administrativo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) se encuentra el de tipicidad, mediante el cual se asegura que las infracciones administrativas son acciones u omisiones previstas en la Ley, mismas que no son susceptibles de analogía ni interpretación extensiva; así mismo, estatuye que cada infracción será punida con una sanción de carácter administrativo.

No obstante a que la norma constitucional prevé que sólo mediante Ley se pueden tipificar infracciones y establecer sus sanciones, existen disposiciones legales, que equivocadamente facultan tanto a la función ejecutiva como a determinadas máximas autoridades de la instituciones públicas a establecer faltas y sancionarlas mediante reglamentos de leyes o actos normativos de carácter administrativo (norma secundaria) expedidos por las máximas autoridades de ciertas instituciones del sector público.

La Administración Aduanera no se encuentra alejada de esta problemática, toda vez que el artículo 193 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010) da pie a que el Director del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, establezca faltas reglamentarias mediante actos normativos inferiores al rango legal; esto ha traído como consecuencias que durante varios años, se haya venido sancionando pecuniariamente a cientos de

usuarios por el cometimiento de faltas o infracciones que se encuentran descritas en reglamentos de leyes expedidos por una institución, violando de manera abrupta el principio de reserva legal de la potestad sancionadora estatal, y es por ello, que se hace necesario realizar este estudio a fin de frenar esta práctica inconstitucional e ilegal de la Administración.

## **DESARROLLO.**

### **Materiales y métodos.**

Este trabajo de carácter propositivo se realizó desde un enfoque cualitativo, mismo que permite explicar a profundidad la doctrina y la normativa ecuatoriana que contempla la potestad sancionadora de la Administración Pública, así como entender el principio de tipicidad de la misma, comprobando la existencia de normas inferiores, tales como reglamentos y resoluciones administrativas que permiten que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador viole la reserva legal que exige la imposición de sanciones de carácter administrativo.

El alcance de este trabajo es descriptivo, ya que se examina con detenimiento la potestad sancionadora de la administración y se busca entender cuán menester es realizar reformas a la norma actual, partiendo desde la realidad y la lógica de pensamiento que guía actualmente la legislación, a fin de contribuir al conocimiento y de generar una respuesta concreta al problema planteado.

A nivel teórico del conocimiento, se hizo uso del método hermenéutico para la comprensión e interpretación de textos doctrinarios y legales a través de la lectura, la explicación de los mismos, su significación y aplicación en la actualidad.

El método deductivo-inductivo permitió establecer conclusiones particulares partiendo de la existencia de leyes que violan el principio de tipicidad del ius puniendi del Estado en un determinado caso concreto, como lo es la Administración Aduanera.

Se usó también el método analítico-sintético, ya que se descompusieron los elementos teóricos y normativos a fin de estudiarlos en su integridad para luego sintetizar en este trabajo las características

encontradas tanto en la doctrina como en la norma ecuatoriana respecto de la potestad castigadora de la Administración Pública.

Para concluir, desde el nivel empírico del conocimiento, se realizó un análisis documental e investigación de normas reglamentarias aduaneras que comprueben la existencia de normas infraconstitucionales que violan la reserva legal que se requiere necesariamente para la imposición de infracciones administrativas; así mismo, se efectuó una entrevista a un experto en materia de Derecho Administrativo que ha ocupado varios cargos públicos con preguntas avaladas por otro profesional de dicha rama y un par que conoce sobre metodología de la investigación, además de la consulta bibliográfica.

### **Resultados.**

Considerando que la Administración Pública tiene privilegios que le permiten ejercer el control de los administrados y que las mismas no pueden dar pie a la actuación despótica del poder, los prenombrados Flores y Aguirrezabal, citando a Mattar, hacen hincapié en que cuando se hace uso de sus prerrogativas, la relación entre el Estado y el particular es “unitaria, vertical, potestativa, unilateral y distributiva” (Aguirrezabal & Flores, 2022).

Herrarte (2018) afirma, que el Tribunal Constitucional Español ha explicado, que en ejercicio del ius puniendi, el Estado, a través del Derecho Penal y del Derecho Administrativo sancionador, puede establecer infracciones a los miembros de la sociedad, y como consecuencia de ello, los principios del primero se deben aplicar en el segundo.

Como parte de la función gestora del Estado, éste debe ejercer la potestad sancionadora, que a decir de Herrera es la “capacidad que tiene la Administración para imponer sanciones por conductas ilícitas o que no son correctas por parte de una persona” (Herrera, 2020).

Se permite a la Administración imponer penas a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma, a fin de prevenir y reprimir las vulneraciones al ordenamiento jurídico a nivel administrativo.

Ortega, nombrando a Ybarra Bores, establece que “la sanción administrativa es la consecuencia dañosa que impone la Administración a los infractores del orden jurídico administrativo, extendiéndose la competencia sancionadora a múltiples aspectos de la actividad administrativa” (Ortega, 2022)

La misma autora (Ortega, 2022) indica, que la potestad sancionadora se distingue de otras resoluciones o actos administrativos, porque su función es castigar y obtener retribución como consecuencia del incumplimiento de la normativa, ejerciendo un control coercitivo para cumplir con ella. En efecto, la facultad sancionadora de la Administración no sólo castiga al que incumple con el ordenamiento jurídico de carácter público, sino que también persuade a obedecerlo, cuestión parecida al control coercitivo del Derecho Penal.

Boutaud (2021) manifiesta, que en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se pueden afectar algunos derechos fundamentales e intereses legítimos de las personas, como el de propiedad, puesto que pese a que la mayoría de las sanciones administrativas son de carácter patrimonial, no significa que son leves para los afectados. Es por esta razón, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el debido proceso también debe respetarse en materia administrativa. El autor añade, que en un Estado de derecho, “aunque es legítima la potestad sancionadora, no resulta admisible la primacía a todo evento de la eficiencia y la eficacia administrativa por sobre los derechos individuales de los ciudadanos” (Boutaud, 2021), más aún, si existe el riesgo de que la Administración cometa abusos en el ejercicio de sus facultades.

Como límite del ejercicio estatal se encuentra el principio de legalidad de la potestad sancionadora de la Administración. Herrera manifiesta que “nadie podrá ser condenado si no se comete una de las



infracciones recogidas en la legislación vigente” (Herrera, 2020). Citando a Rebollo Puig, se afirma que este principio tiene como vertientes la reserva de ley o la tipicidad y la irretroactividad. Los dos primeros obligan a que las infracciones administrativas se encuentren descritas en la ley, y el otro, prohíbe imponer condenas que no estuvieren vigentes en el momento en el cual se produce el hecho. El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador enumera las garantías del debido proceso, dentro de las cuales se encuentra la legalidad, mediante la cual, nadie puede ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión, que al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley...” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

El artículo 29 del Código Orgánico Administrativo establece, que dentro de los principios del procedimiento administrativo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) se encuentra el de tipicidad, mediante el cual se asegura que las infracciones administrativas son acciones u omisiones previstas en la Ley, mismas que no son susceptibles de analogía ni interpretación extensiva; así mismo, estatuye que cada infracción será punida con una sanción de carácter administrativo.

Tal como se desprende de las normas antes anotadas, el principio de tipicidad no está reducido exclusivamente al ámbito penal, sino también al administrativo. Cabe indicar además, que la norma constitucional (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008) debe ser aplicada sobre cualquier otra norma de la República del Ecuador como leyes orgánicas, leyes ordinarias y reglamentos, según lo manifestado en el artículo 425 *ibídem*. A contrario sensu de lo que sucede con normas de otros países, como por ejemplo, Chile, el principio de reserva legal de las infracciones administrativas en el Ecuador se encuentra establecido en la norma suprema, no dejando dudas respecto de la aplicación del mismo.

Los precitados Flores Rivas y Auirrezabal Grünstein manifiestan que “el carácter excepcional o exorbitantes de los poderes ejercidos requiere de una legítima normativa previa y del cumplimiento

de rituales que permita la identificación del acto válido” (Aguirrezabal & Flores, 2022). Esto quiere decir, que para ejecutar la potestad sancionadora, la Administración debe contar no sólo con una ley que tipifique la infracción, sino que además se deben cumplir con todos los parámetros que exige el procedimiento administrativo, siendo el principio de reserva leal, un requisito sine que non para la interposición de multas al administrado.

Gómez (2020a) explica que Soto Kloss considera que la potestad sancionadora debe estar sometida a un debido proceso justo y racional, a lo que Hunneus añade, que si se reconoce que existe el poder punitivo del Estado, el mismo debe circunscribirse únicamente a los casos en que sea estrictamente necesario usarlo a fin de que los ciudadanos tengan el menor perjuicio posible. Esta autora añade, que todo ejercicio de la facultad sancionadora del Estado debe tener un régimen jurídico que señale cuáles son las garantías y principios de la misma, a fin de que su ejercicio sea proporcionado para evitar la aplicación de sanciones desmedidas, y evitar lo que García de Entrerría denominaba como un derecho represivo, primario y arcaico de la Administración.

Manifiesta la autora, que “las sanciones administrativas tienen por objeto asegurar el cumplimiento de ciertos deberes contenidos en las normas que regulan un determinado sector o actividad, garantizando con ello la finalidad pública que allí se persigue, como sería la prestación del servicio...” (Gómez, 2020b). Concluye que este tipo de sanciones se convierten en un medio para garantizar los fines estatales o el interés general y que deben, necesariamente, establecerse las reglas básicas del ejercicio del ius punitivo del Estado.

En efecto, no se puede permitir, que bajo el pretexto de tener dicha potestad, la Administración pueda actuar de manera injusta. En dicho sentido, el Código Orgánico Administrativo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) es el que regula en Ecuador el ejercicio de las funciones de los organismos que forma parte del sector público, conforme lo determina su artículo 1, y una de las normas que éste prevé es la que garantiza el principio de tipicidad de las sanciones administrativas.

Siendo la facultad sancionadora de la Administración una herramienta para controlar a los administrados y cumplir con la función administrativa, el Estado prefiere, o debe preferir que se cumpla con el presupuesto legal a tener que castigar su transgresión, lo que le da un carácter secundario al ejercicio de esta potestad.

Letelier (2020) manifiesta, que los principios jurídicos tienen un papel esencial en la absolución de los problemas que se derivan de las sanciones administrativas, y que para evaluar la necesidad de ellas y su gravedad, se debe utilizar el principio de proporcionalidad. Por su parte, el principio del debido proceso sirve para determinar quién puede imponer el castigo y el tipo de procedimiento que se debe realizar para ello; el de legalidad para determinar en qué casos se impone, y el de mínima intervención, para ejercer la facultad únicamente cuando no haya otra manera de satisfacer el fin estatal. Como se puede apreciar, la Administración Pública, al momento de sancionar administrativamente al particular, debe respetar las garantías mínimas del debido proceso igual que en Derecho Penal se requiere; esto porque se impone un perjuicio para el particular.

Según Gómez (2020a), muchos rechazan la existencia de discrecionalidad cuando se trata de la potestad sancionadora de la Administración, debiendo ceñirse ésta a la rígida legalidad, donde la ley debe regular todos los aspectos del ejercicio del poder disciplinario, pues sólo la ley puede anticipar las consecuencias jurídicas para la cantidad de hechos que pueden darse en el caso concreto, cuestión en la que han tenido influencia los principios de legalidad y de seguridad jurídica. Afirma que la regulación legal no posee tal nivel de perfección, lo que hace necesario tener en cuenta la dificultad propia del lenguaje que la ley posee, muchas veces, ambigua, generando también incertidumbre.

Lo anterior no obsta para entender que hay características que el poder sancionatorio debe reservarse a nivel legal, como la infracción per se y su castigo, reservando la discrecionalidad para temas como el procedimiento o la posibilidad de impugnación.

Al respecto, en Ecuador se cuenta con algunos reglamentos que regulan el procedimiento administrativo, sin que con ello se quebrante el principio de tipicidad de la facultad de sanción de la Administración Pública, y a manera de ejemplo, se pueden citar el Reglamento de Títulos Habilitantes y de la Gestión del Sector Postal, expedido por la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información mediante Resolución no. 014-2021, publicado en el Registro Oficial no. 596 del 13 de diciembre del 2021; el Reglamento para el Procedimiento Administrativo Sancionador de la UAFE, emitido por el Director General de la Unidad de Análisis Financiero y Económico del Ecuador con Resolución UAFE-DG-2021-0363, registrado en el Suplemento del Registro Oficial no. 441 del 28 de abril del 2021; el Reglamento del Procedimiento Sancionador para las Entidades Supervisadas por el Banco Central del Ecuador formulado por la Gerente General del referido Banco en Resolución no. BCE-GG-078-2018, promulgado en el Registro Oficial no. 357 del 29 de octubre del 2018; el Reglamento de Ejercicio de la Potestad Sancionadora, emitido por el Consejo de Educación Superior con Resolución no. RPC-SO-26-NO.424-2019, sancionado en el Registro Oficial no. 34 del 06 de septiembre del 2019; y el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de las Contravenciones Aeronáuticas efectuado por la Dirección General de Aviación Civil en Resolución DGAC-DGAC-2021-0080-R, y dado a conocer en el Registro Oficial no. 495 del 15 de julio de 2021, entre otros.

Ahora bien, pese a que existe el principio de reserva legal de la Administración, y que el mismo es reconocido por la Constitución y la Ley ecuatoriana, el Artículo 193 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, reza:

“Art. 193.- Faltas Reglamentarias. - Constituyen faltas reglamentarias: (...) d. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en el reglamento de este Título o a los reglamentos que expida la Directora o el Director del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, que hayan sido previamente

publicadas en el Registro Oficial, siempre que no constituya una infracción de mayor gravedad” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

La norma transcrita faculta que la máxima autoridad de la administración pública aduanera, mediante reglamento o actos normativos, establezca infracciones administrativas y sanciones, cuestión contraria a la Constitución y la Ley.

De la investigación realizada, se puede establecer que existen algunos casos en que un acto normativo emitido por la máxima autoridad del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador establece sanciones administrativas, tales como:

- a) Artículo 17 de las Regulaciones Complementarias para el Régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado expedida con Resolución no. SENAE-DGN-2012-0339-RE, (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2012), donde se impone una multa si el titular del régimen de admisión temporal con reexportación no embarca las mercancías con destino al exterior en el plazo de 20 días posteriores al ingreso de las mercancías a zona primaria.
- b) Artículos 28 y 30 de las Normas Generales para el Régimen de Admisión Temporal para perfeccionamiento activo, descritas mediante Resolución no. SENAE-DGN-2015-0775-RE, que establecen (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2016) una multa en caso de que la venta de la titularidad del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo se realice en fecha posterior a la fecha de vencimiento del régimen; y otra multa en los casos en que el anexo de cesión de la titularidad se haya anulado automáticamente, porque el cesionario no lo aceptó dentro del plazo reglamentario.
- c) Letra d) del artículo 12, artículo 35 y artículo 39.1 del Reglamento para los Regímenes de Excepción: “Tráfico Postal Internacional” y “Mensajería Acelerada o Courier” dispuesto mediante Resolución no. SENAE-DGN-2013-0472-RE (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, 2014), que establece multas por corrección de cada guía o envío tardío del manifiesto de carga, incumplir

el plazo máximo para la realización de la operación aduanera de devolución al exterior de mercancías ingresadas bajo el régimen de mensajería acelerada y por faltas reglamentarias que se generen por la configuración del abandono tácito.

Estas sanciones se siguen imponiendo a los administrados pese a que la norma constitucional prohíbe que se castigue a una persona por infracciones administrativas de carácter infralegal.

Se efectuó una entrevista a un profesional del Derecho con una vasta experiencia en el sector público, mismo que explica que existen varios actos administrativos o normas reglamentarias emitidas por las entidades públicas que establecen sanciones a los administrados, iniciando desde las Ordenanzas expedidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, quienes tienen facultad legislativa constitucional y legalmente otorgadas.

A manera de ejemplo, se cita la Resolución no. ARCP-DE-2017-48, que estuvo vigente y se aplicaba para la imposición de sanciones hasta febrero del 2019, mediante la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Régimen Postal Ecuatoriano, cuyo artículo 4 (Agencia de Regulación y Control Postal, 2017) daba competencia a la Agencia de Regulación y Control Postal para conocer y resolver el procedimiento administrativo sancionador, imponiendo en el artículo 10 infracciones a los operadores y prestadores de servicio postal.

Se afirma que existen más ejemplos, especialmente en entidades o empresas públicas prestadoras de servicios públicos que cuentan con un Directorio, donde generalmente su Director Ejecutivo o el Gerente General eleva a conocimiento y aprobación del referido Directorio varias decisiones o reglamentos que contiene la descripción de infracciones y sus respectivas sanciones, cuestión que desde luego, violenta el principio de tipicidad, mediante el cual se reserva esta facultad de establecer infracciones administrativas a la Ley.

Con relación a la administración aduanera, se considera que la norma contenida en el artículo 193 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones viola el principio de tipicidad, y que el

motivo de la existencia de esa norma es que dicho Código entró en vigencia el 29 de diciembre del 2010, en tanto que el Código Orgánico Administrativo fue publicado en julio del 2017, entrando en vigencia en julio del 2018. Indica que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones fue reformado mediante Registro Oficial no. 587 del 29 de noviembre 2021, pero no corrige este error, del cual ha venido haciendo uso el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, y que en este caso, debería utilizarse el principio que afirma, que en caso de duda, debe estarse a favor del administrado, y por tanto, no imponer sanciones que no consten en normas de rango legal.

El entrevistado considera que a la Administración Pública del Ecuador le queda una tarea inmensa para ajustar su normativa a los principios Constitucionales, los Convenios Internacionales y a la Ley, a fin de garantizar los derechos de los ciudadanos.

### **Discusión.**

El Estado tiene como función primordial la satisfacción del interés general, mismo que debe primar por sobre los deseos de los particulares. Para el cumplimiento de su fin principal, cuenta con ciertas prerrogativas que lo ubican en un nivel de ventaja y superioridad con relación a los ciudadanos, pero ello no presupone que el accionar de la Administración Pública sea desmedido, desproporcional e injusto. Para evitar las arbitrariedades, el Estado tiene también límites en su accionar, los mismos que se encuentran establecidos constitucionalmente.

El Derecho Administrativo es aquél a través del cual se regula la actuación de las entidades estatales. Dentro de las potestades de la Administración Pública, se encuentra la función castigadora, misma que le permite al Estado imponer penas por el incumplimiento de normas, a fin de ejercer un control sobre los administrados para mantener el orden y la paz social.

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador prohíbe que una persona sea sancionada por una infracción penal o administrativa que no se encuentre tipificada en la ley como tal. En esta disposición se recoge el principio de tipicidad, pues para que alguien sea gravado penal o

administrativamente, debe haber contrariado a una disposición de carácter legal que contemple con claridad la infracción.

Concordante con la disposición constitucional indicada, El artículo 29 del Código Orgánico Administrativo menciona como uno de los principios que debe regir el procedimiento administrativo al de tipicidad, que obliga a que las infracciones administrativas, se establezcan mediante ley.

En contraposición a estas normas, el artículo 193 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece que constituyen faltas reglamentarias el incumplimiento de disposiciones contenidas en el Reglamento de dicho Código y en los que haya expedido la máxima autoridad del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, previamente publicadas en el Registro Oficial, lo que constituye una clara violación al principio de reserva legal de las infracciones administrativas.

Esta norma transgrede a una disposición constitucional; es decir, de mayor rango. Además, es anterior a la que describe el Código Orgánico Administrativo; esto quiere decir, sin otro análisis, que deben prevalecer las primeras por sobre la última.

En materia administrativa, y sobre todo en los procesos sancionatorios, el funcionario o autoridad pública está obligada a aplicar los principios previstos en la Constitución, en los Instrumentos Internacionales ratificados por el Ecuador y en el Código Orgánico Administrativo, debiendo respetarse el principio de reserva legal de la potestad sancionadora de la Administración Pública que se encuentra establecida en el Código indicado; a través del cual se determina que “a cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa”; consecuentemente, constituyen infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la Ley; es decir, no existe infracción administrativa sin previa ley que lo establezca.

La existencia de normas que regulen el procedimiento sancionador del Estado no supone una violación al principio de reserva legal, puesto que resulta imposible que la Ley contemple todos los



pormenores de un proceso administrativo, pero sí es importante establecer que la infracción como tal, sí debe estar en una norma de rango legal.

Pese a que tanto la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 como el Código Orgánico Administrativo en su artículo 29 estatuyen el principio de tipicidad de las normas que impongan sanciones, entre otras, administrativas, el mismo ha venido violándose constantemente por parte del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, que haciendo uso de la norma inconstitucional señalada en el artículo 193 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, tipifica sanciones de carácter administrativo a través de actos, reglamentos y resoluciones expedidos por la máxima autoridad.

Existen una serie de resoluciones y reglamentos de carácter administrativo que imponen sanciones no legales, y como consecuencia de ello, durante años, los administrados han sido penados por el supuesto incumplimiento de infracciones tipificadas en normas infraleales. En este trabajo se han detallado tres resoluciones aduaneras que violan el principio de legalidad de las infracciones administrativas.

La Administración Aduanera no debe continuar usando la norma contenida en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones ni las Resoluciones expedidas por la máxima autoridad para imponer gravámenes a los administrados, más aún cuando todo servidor público responde por sus acciones en el desempeño de su cargo. El faltar al principio de tipicidad es una grave violación al ordenamiento jurídico y constituye el actuar de la administración aduanera en ilegítimo, y por tanto, abusivo. Ahí radica la importancia de que se logre una reforma en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que derogue el artículo 193, a fin de evitar que se sigan cometiendo actos arbitrarios, inconstitucionales e ilegales.

## **CONCLUSIONES.**

El Derecho Administrativo es el ordenamiento que rige el accionar de la Administración Pública, entendida ésta como el conjunto de entidades que forman el sector público y que se encargan de la dirección de la sociedad a fin de obtener el bien común y velar por los intereses de los particulares.

Dentro de la Administración Pública se encuentra el Servicio Nacional de Aduana, mismo que al amparo de lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador constituye una dependencia de la Función Ejecutiva; así mismo, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones señala que el Servicio Nacional de Aduana tiene como atribución el control de la política aduanera del Ecuador.

Una de las potestades de la Administración Pública, y como parte de ella, del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, es el ejercicio del ius puniendi, mediante el cual se permite a las entidades estatales imponer sanciones de carácter administrativo por el incumplimiento de normas públicas; esta potestad de la Administración Aduanera se encuentra en el artículo 212 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Esta facultad no debe ejercerse de manera indiscriminada ni arbitraria, sino que debe regirse por principios jurídicos; es decir, máximas que limitan el poder del Estado en el ejercicio de sus atribuciones.

Dentro de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración se encuentra el de reserva legal, mismo que obliga a que como requisito sine qua non para sancionar, exista la infracción en una norma de rango legal. Este principio se encuentra constitucionalmente establecido en la norma contenida en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, misma que concuerda con el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo.

Pese a lo expuesto, existen normas que contrarían lo señalado por la Constitución de la República del Ecuador, las que permiten a las entidades del sector público el expedir reglamentos por parte de las

autoridades que establezcan sanciones administrativas a los particulares. Una de estas normas es la establecida en el artículo 193 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Esto trae como consecuencia, que a lo largo de varios años, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, igual que otros organismos, haya venido condenando a los particulares por infracciones administrativas creadas por normas inferiores a las de rango legal, violando de manera arbitraria el precepto constitucional y el principio de tipicidad de las faltas administrativas.

A través de la investigación y análisis documental realizado en este trabajo, se pudo comprobar la existencia de varias disposiciones aduaneras inferiores a la Constitución y la ley, que en efecto, tipifican transgresiones de carácter administrativo que avalan la conducta inconstitucional e ilegal de la Administración aduanera al condenar a los particulares por el incumplimiento de dichas normas menores.

De la entrevista realizada a un profesional experto en Derecho Administrativo y con una experiencia de más de veinte años trabajando en áreas jurídicas del sector público, se confirma que existen reglamentos que tipifican infracciones administrativas, lo que transgrede el principio de tipicidad, y que el hecho de que la publicación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones sea anterior a la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo, coadyuva a avalar que la máxima autoridad del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador establezca infracciones administrativas mediante la expedición de resoluciones o disposiciones de carácter reglamentario.

La norma contenida en el artículo 193 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones viola el principio de reserva legal de las infracciones administrativas establecido constitucional y legalmente, llegando a la conclusión, de que de manera imperiosa, debe haber una reforma a la legislación ecuatoriana que se adecue a lo señalado en la norma superior para evitar la discrecionalidad y arbitrariedad de la Administración Aduanera al momento de establecer sanciones de carácter administrativo, a fin de que los particulares no se vean afectados por las actuaciones

inconstitucionales e ilegales de esta entidad del Estado, que debe garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de las infracciones administrativas y la seguridad jurídica a que tienen derecho.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Agencia de Regulación y Control Postal. (2017). Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Régimen Postal Ecuatoriano. Registro Oficial N. 110.
2. Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N. 449. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
3. Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Registro Oficial Suplemento N. 351. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-04/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20LA%20PRODUCCION%2C%20COMERCIO%20E%20INVERSIONES%20COPCI.pdf>
4. Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial N. 31. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
5. Boutaud, E. (2021). Debido proceso y presunción de inocencia: una propuesta para el Derecho administrativo sancionador. Revista de Derecho Administrativo Económico, (34), 9-38. <http://revistacienciapolitica.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/34897/37111>
6. Aguirrezabal, M & Flores, J. (2022). Impugnación de los actos administrativos y el contencioso-administrativo de reclamación. Revista de Derecho Administrativo Económico, (35), 211-238. <http://revistacienciapolitica.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/50185/42237>
7. Gómez, R. (2020a). Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración. Ius et Praxis, 26(2), 193-218. <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v26n2/0718-0012-iusetp-26-02-193.pdf>

8. Gómez, R. (2020b). González, R. F. G. (2020). Potestad administrativa sancionadora: la conveniencia de su reconocimiento constitucional. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (32), 37-63.
9. Bonnin, C. (2021). *Principios de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.  
[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=c-dFEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=9.%09Guerrero,+O.+\(2021\).+Principios+de+la+Administraci%C3%B3n+P%C3%ABblica+Charles-Jean+Baptiste+Bonnin,+Compilaci%C3%B3n+y+estudio+introductorio.+Ciudad+de+M%C3%A9xico:+Fondo+de+Cultura+Econ%C3%B3mica.&ots=bAfFhe98VU&sig=gb98taRbIlf-qgIDD2cgfxVugJc#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=c-dFEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=9.%09Guerrero,+O.+(2021).+Principios+de+la+Administraci%C3%B3n+P%C3%ABblica+Charles-Jean+Baptiste+Bonnin,+Compilaci%C3%B3n+y+estudio+introductorio.+Ciudad+de+M%C3%A9xico:+Fondo+de+Cultura+Econ%C3%B3mica.&ots=bAfFhe98VU&sig=gb98taRbIlf-qgIDD2cgfxVugJc#v=onepage&q&f=false)
10. Haro, M., & Villacrés, M. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. *Sociedad & Tecnología*, 4 (S1), 61–75.  
<http://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/114/312>
11. Herrarte, I. (2018). 1 Constitución, derecho penal y límites de la potestad sancionadora de la administración. *Estudios*, 2018(193). <https://pjenlinea3.poderjudicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/Constituci%C3%B3n,%20derecho%20penal%20y%20l%C3%ADmites%20de%20la%20potestad.PDF>
12. Herrera, M. (2020). *La potestad sancionadora de la Administración en materia de tráfico*. (tesis de grado de la Universidad de Jaén, España).  
[https://tauja.ujaen.es/bitstream/10953.1/12529/1/TFG\\_Melani\\_Herrera.pdf](https://tauja.ujaen.es/bitstream/10953.1/12529/1/TFG_Melani_Herrera.pdf)
13. Huapaya, R., & Alejos, O. (2019). Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N 1272. *Revista de Derecho Administrativo*, (17), 52-76.

14. Letelier, R. (2020). Sanciones administrativas regulatorias: tres premisas sobre su función. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (32), 65-83.  
<http://tallerdeletras.letras.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/26867/21667>
15. Martínez, P. (2019). Potestad sancionadora de la Administración en materia ambiental en el ámbito provincial. (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Tucumán).
16. Ortega, A. (2022). La potestad sancionadora de la Administración y el control del COVID-19. (tesis de grado de la Universidad España).  
[https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/54997/TFG\\_Ortega\\_Gonzalez\\_Ariane%20Saioa.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/54997/TFG_Ortega_Gonzalez_Ariane%20Saioa.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
17. Secretaría Nacional de Aduana del Ecuador. (2012). Reglaciones Complementarias para el Régimen de Admisión Temporal. Registro Oficial N. 826.
18. Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2014). Reglamento para los regímenes de excepción "tráfico postal internacional" y "mensajería acelerada o courier". Registro Oficial Suplemento N. 239.
19. Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. (2016). Normas Generales para el Régimen de Admisión Temporal para perfeccionamiento activo. Registro Oficial, Edición Especial N. 600.

#### **DATOS DE LOS AUTORES.**

- 1. Manuel Augusto Suárez Albiño.** Magíster en Derecho Procesal. Abogado de los Tribunales y Juzgados del Ecuador. E-mail: [manuel.suarez.a@hotmail.com](mailto:manuel.suarez.a@hotmail.com)
- 2. Diana Carolina Alvarado Nolivos.** Magíster en Derecho Administrativo. Jueza de Violencia contra la Mujer o miembros del núcleo familiar e infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva del cantón Quevedo, Ecuador. E-mail: [dialvanolivos@gmail.com](mailto:dialvanolivos@gmail.com)

**RECIBIDO:** 2 de octubre del 2022.

**APROBADO:** 31 de octubre del 2022.