



El procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en el marco del Estado constitucional

The administrative sanctioning procedure of the Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, within the framework of the constitutional state

Recepción: 08 de enero de 2025

Revisión: 27 de febrero de 2025

Aceptación: 07 de abril de 2025

Publicación: 05 de mayo de 2025



<https://doi.org/>

Pablo Daniel Cueva González¹  

Universidad Nacional de Loja, Ecuador

Correo: pablo.cueva@unl.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5058-3477>

Raúl Marcelo Mogrovejo León² 

Universidad Nacional de Loja, Ecuador

Correo: marcelo.mogrovejo@unl.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2303-6935>

1 Investigador independiente.

2 Docente de la Universidad Nacional de Loja

Cita sugerida:

Cueva, P., y Mogrovejo, R. (2025). *El procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en el marco del Estado constitucional*. *Revista de Derecho Directum*, 2(1), 33-70.

Resumen

El presente trabajo analiza la potestad sancionadora de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ejercida contra sus sujetos de vigilancia y control, como son todas las entidades del gobierno central y todos los gobiernos autónomos descentralizados que, en el ámbito de sus competencias realicen acciones u omisiones respecto al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano. Potestad desplegada a través del procedimiento administrativo sancionador cuando se presuma el cometimiento de infracciones administrativas tipificadas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El objetivo de este estudio es identificar si con la ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores —los cuales deberían estar enmarcados en un debido procedimiento administrativo— se cumplen los fines de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en cuanto a su potestad de vigilancia y control, y si esto permite materializar el Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Para alcanzarlo, se utilizaron distintos métodos de investigación, principalmente el inductivo, deductivo y analítico, que nos permitieron analizar las distintas fuentes documentales como son la doctrina, la normativa y la jurisprudencia. Los principales resultados alcanzados fueron que el procedimiento administrativo sancionador de la SOT debe instaurarse en el marco de un debido procedimiento acorde a la normativa legal vigente, que respete la seguridad jurídica. Además de que este debe cumplir los fines institucionales y legales ya que no ha logrado ser efectivo acorde a su mandato constitucional, pues se queda en el marco sancionatorio. Ante esto se llegó a concluir que es necesario que se planteen medidas para garantizar que el procedimiento administrativo sancionador de la SOT no se quede en un tema coercitivo, sino que cumpla con los fines de la institución en el marco constitucional actual.

Palabras clave: Debido procedimiento administrativo; Procedimiento administrativo sancionador; Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT); Infracciones administrativas; Atribuciones de vigilancia y control; Gobiernos autónomos descentralizados.

Abstract

This paper analyzes the sanctioning power of the Superintendency of Land Use Planning, Use, and Management exercised against its subjects of surveillance and control, such as all central government entities and all decentralized autonomous governments that, within the scope of their powers, carry out

actions or omissions regarding land use planning, use, and management, habitat, human settlements, and urban development. This power is exercised through administrative sanctioning procedures when administrative offenses classified in the Organic Law on Land Use Planning, Use, and Management are presumed to have been committed. The objective of this study is to identify whether the implementation of administrative sanctioning procedures—which should be framed within due administrative procedure—fulfills the purposes of the Superintendency of Land Use Planning, Land Use, and Land Management in terms of its powers of oversight and control, and whether this allows for the realization of the Constitutional State of Rights and Justice. To achieve this, different research methods were used, mainly inductive, deductive, and analytical, which allowed the authors to analyze different documentary sources such as doctrine, regulations, and jurisprudence. The main results achieved were that the SOT's administrative sanctioning procedure must be established within the framework of due process in accordance with current legal regulations, respecting legal certainty. In addition, it must comply with institutional and legal purposes, as it has not been effective in accordance with its constitutional mandate, since it remains within the disciplinary framework. In view of this, it was concluded that measures must be proposed to ensure that the SOT's administrative disciplinary procedure does not remain a coercive issue but rather fulfills the purposes of the institution within the current constitutional framework.

Keywords: Due administrative procedure; administrative sanctioning procedure; Superintendency of Territorial Planning, Land Use and Management (SOT); Administrative violations; Surveillance and control powers; Decentralized autonomous governments.

Introducción

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, más conocida por sus siglas como LOOTUGS, creó oficialmente la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT). La LOOTUGS por resultado de las atribuciones de vigilancia y control, otorga a la SOT dos potestades: (i) la sancionadora originada por el presunto cometimiento de infracciones tipificadas en la LOOTUGS cometidas por entidades públicas del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados; y, (ii) la coactiva por multas impuestas que deriven de un procedimiento administrativo sancionador.

Es indispensable estudiar la potestad sancionadora para determinar, por una parte, si se desarrolla en el marco del debido procedimiento administrativo; y, por otra, si con los procedimientos administrativos sancionadores se ha logrado corregir las circunstancias que marcaron el cometimiento de la infracción administrativa permitiendo cumplir con los fines de la SOT, todo esto dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia social. Tomando como objeto de estudio el procedimiento administrativo sancionador que ha instaurado la SOT en su normativa técnica interna en comparación con el procedimiento administrativo general y sancionador establecido en el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017), y tomando como caso de estudio específico al procedimiento sancionador iniciado por la Intendencia Zonal 7 de la Superintendencia contra el GADM de Catamayo por cometimiento de la infracción tipificada en el numeral 2 del artículo 108 de la LOOTUGS, sobre transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana.

Fines, misión y visión de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Con la entrada en vigor y publicación en el Registro Oficial de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se crea oficialmente la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT),³ esta ley tiene por objeto:

Fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente,

3 Ver LOOTUGS: Art. 95.- Superintendencia. – Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias.

promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno. (LOOTUGS, 2016, art. 1)

Esta entidad pública es una de las innovaciones institucionales originadas por mandato de la Constitución de la República del Ecuador (2008) donde establece que las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales y de los servicios que presten todas las entidades públicas y privadas con la finalidad que estas se ajusten a lo establecido en el ordenamiento jurídico observando el interés general por sobre el particular. Las Superintendencias pueden actuar de oficio o petición de parte, ejerciendo sus facultades sobre las áreas que la ley específica de su creación les permita y requieran una vigilancia, auditoría, intervención o control (art. 213).

La SOT como administración pública es una entidad técnica de vigilancia y control, con autonomía administrativa que, ejecuta sus funciones de manera desconcentrada e independiente. Forma parte del quinto poder del Estado como es la Función de Transparencia y Control Social, con el propósito de ejercer sus atribuciones de vigilancia y control a los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno (gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados); y, a los procesos de uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realicen los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos del Ecuador (LOOTUGS, 2016, art. 95). La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, tiene como visión y misión:

Ser una entidad técnica, reconocida por la ciudadanía y todos los niveles de gobierno, que ejerce de forma eficiente y transparente los procesos de vigilancia y control, en el marco de la normativa legal vigente; aportando al desarrollo de territorios resilientes, autónomos, seguros, inclusivos, sustentables, ambientalmente equilibrados, y socialmente justos. Somos una entidad técnica que precautela el interés de la ciudadanía sobre el territorio, a través de la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, en el marco de la normativa legal vigente, de acuerdo a las competencias de cada nivel de gobierno. (SOT, s.f.)

Teniendo en consideración que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo LOOTUGS (2016) señala que: “el ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo” (art. 9), la creación de la

SOT marca un hito en Ecuador, resaltando que por primera vez existe una administración pública que, de manera técnica y jurídica especializada, tenga como fin vigilar y controlar a entidades del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados que en el marco de sus competencias realicen procedimientos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, siendo así que, es muy importante que la visión y misión de la SOT se logren materializar de manera efectiva.

Atribuciones de vigilancia y control

La LOOTUGS en su artículo 96 establece las áreas sobre las que la SOT puede ejecutar sus distintas atribuciones en el ámbito de sus competencias, enmarcadas en su mayoría en dos verbos rectores como es la vigilancia y el control. La Real Academia Española (2024) ha definido a la *vigilancia* como el “cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno”; y, al *control* como la “comprobación, inspección, fiscalización, intervención” (RAE, 2024). Puntualizando que, la SOT al ser parte de la administración pública enmarca sus actuaciones en las disposiciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo para la tramitación de todos los procedimientos administrativos conforme al ámbito de aplicación tanto material como subjetivo establecido en los artículos 42 y 43 del cuerpo legal mencionado.

Para poder cumplir con sus atribuciones de vigilancia y control, la LOOTUGS (2016) da a la máxima autoridad de la SOT la atribución para “expedir los reglamentos internos necesarios para el funcionamiento de la institución” (art. 98, numeral 2). En este contexto, la Superintendencia según el Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2019) tiene la capacidad de instaurar y regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que considere necesarios para cumplir sus atribuciones (arts. 65 y 66 literal a).

Como resultado de aquello, la SOT desde su creación ha venido emitiendo algunas regulaciones, reglamentos o normas técnicas internas para el correcto funcionamiento de sus atribuciones de vigilancia y control; y que, con la finalidad de mantener un ordenado procedimiento de búsqueda y aplicación de todas las normas técnicas que regulen el actuar sustantivo de la SOT, se ha emitido mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013, de fecha 04 de septiembre de 2023 el Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Este cuerpo normativo interno de la SOT establece al control como la:

Capacidad para verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y estándares establecidos por la Constitución y la ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Ley

Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo —LOOTUGS— su Reglamento y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. (Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2023, art. 30)

Mientras que, a la vigilancia la define como la “capacidad para advertir, prevenir y orientar a que las actuaciones de las entidades responsables del ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo cumplan con las normas, regulaciones, estándares y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente” (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 30).

Siendo objeto de estudio del presente artículo, el ejercicio de las atribuciones de control que la SOT ejecuta a través de sus distintos mecanismos, es preciso recordar que el Código Sustantivo de la SOT (2023) establece a los mecanismos como las “actividades y herramientas técnicas que permiten a la SOT investigar, analizar y procesar datos e información acerca del cometimiento de presuntas vulneraciones al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo en el cumplimiento de sus acciones de control” (art. 30, literal x). Mientras que a los mecanismos de control los define como el:

Conjunto de procedimientos a través de los cuales se revisa, identifica, evidencia y determina el grado de cumplimiento de las disposiciones legales y normativas, estándares y actuaciones de las entidades públicas sujetas a control competentes sobre el ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, o de uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano. (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 30, literal y)

La SOT, con base en su capacidad reglamentaria ha formulado cinco mecanismos para el ejercicio de su facultad de control, los mismos que son:

1. Verificación y validación del registro de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo.
2. Evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, o de uso y gestión del suelo.
3. Evaluación de procesos.
4. Inspección.
5. Examen especial (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 97).

En este contexto, la SOT aplica estos mecanismos en el ejercicio de su capacidad de control a través de acciones en dos ámbitos, denominadas acciones programadas y acciones no programadas (Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo 2019, art. 69). Las acciones programadas según el Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (RLOOTUGS, 2019) son entendidas como la capacidad de la SOT de elaborar una planificación anual

de control para el correcto y oportuno ejercicio de su facultad de control, desarrollando la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y de los procesos de uso y gestión del suelo que realicen los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, establecidas en un plan anual elaborado por la misma Superintendencia y aprobado por el Superintendente (art. 69).

Y acorde a lo establecido en el Código Sustantivo de la SOT (2023) el plan anual es un “instrumento que establece y organiza las acciones para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión de suelo urbano y rural, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, a formularse y ejecutarse anualmente” (art. 30, literal ee).

Respecto a las acciones no programadas, el RLOOTUGS (2019) indica que son las “que la Superintendencia ejecutará en cualquier momento, de oficio y a petición de parte, cuando presumiere infracciones a la LOOTUGS y demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y gestión del suelo” (art. 69).

Como acotación, la petición de parte puede ser considerada como una denuncia presentada por una persona natural o jurídica privada, como también a través de una petición razonada, la cual es la realizada por otra administración pública que, en el ejercicio de sus competencias no puede iniciar un procedimiento administrativo (COA, 2017, art. 186), y es derivada a la SOT para el trámite que corresponda.

Es así que el Código Sustantivo de la SOT (2023) establece a la acción programada como el “conjunto de actividades y procedimientos que se ejecutarán para lograr los objetivos de la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo” (art. 30 literal a); y, la acción no programada “aquella que no se encuentra recogida en un Plan Anual aprobado, cuyas temáticas han sido priorizadas para su desarrollo o ejecución, previo un análisis motivado de la SOT” (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 30, literal b).

Con base en lo antes manifestado, se podría decir de manera sucinta que, esta es la forma en que la SOT ejerce sus atribuciones, a través de mecanismos sean tanto de vigilancia y control dentro una acción programada o no programada. Considerando para el presente estudio que, las acciones programadas de control constantes en el plan anual de control o las acciones no programadas donde se apliquen mecanismos de control, podrían entenderse como una investigación previa al procedimiento sancionador, donde la SOT recaba y analiza toda la información posible de los procedimientos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, con el objetivo de conocer y determinar específicamente posibles circunstancias que demuestren presuntamente el cometimiento de una infracción establecida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que daría el derecho a la Superintendencia de ejercer su potestad sancionadora.

A lo manifestado nos parece importante terminar indicando que, el Código Sustantivo de la SOT (2023) establece la caducidad de las acciones de control en el plazo de seis meses, contados desde la notificación del oficio de inicio, hasta la notificación del acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador (art. 100).

Contra quien ejerce la SOT sus atribuciones de vigilancia y control

Es importante iniciar señalando que el Estado ecuatoriano “se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 242), cada uno de estos niveles territoriales se encuentra representado política y administrativamente por un gobierno autónomo descentralizado con facultad ejecutiva, legislativa o reglamentaria, conformados por ciudadanos elegidos por medio de democracia directa (voto popular). El Instituto Nacional de Estadística y Censos tiene distribuida y codificada la división político administrativa del país, informando esta institución pública “que la División Político Administrativa (DPA) del Ecuador, ha cambiado su denominación tradicional a Clasificador Geográfico Estadístico–Esquema de Codificación de la División Político Administrativa del País” (INEC, 2024).

En este sentido de la página web del INEC, se puede descargar el archivo que contiene el clasificador geográfico estadístico 2024, donde se observa que, a la provincia de El Oro le corresponde la codificación 07; a la provincia de Loja le corresponde la codificación 11; y, a la provincia de Zamora Chinchipe le corresponde la codificación 19. Dando un total de 3 provincias, 39 cantones y 157 parroquias rurales (INEC, 2024), cada una representada por su respectivo gobierno autónomo descentralizado en sus circunscripciones territoriales, siendo necesario indicar que todos estos se encuentran dentro de la jurisdicción de la Intendencia Zonal 7 de la SOT. Finalmente, es pertinente indicar que la división político administrativa del Ecuador ya se encuentra preestablecida y solo puede ser modificada mediante un proyecto de ley presentado por la presidenta o presidente de la República ante la Asamblea Nacional, a excepción de lo relativo a las parroquias, tal como lo señala el artículo 132, numeral 5 y el artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador.

En este punto, es preciso señalar lo resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador (CC, 2024) en la sentencia 36-18-IN/24 de fecha 08 de febrero de 2024, frente a “dos acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra de varias disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” (p. 1), donde los accionantes alegan que la LOOTUGS contraviene disposiciones constitucionales que tratan sobre la autonomía política, administrativa, financiera, competencias exclusivas de los GAD y el principio de descentralización. La CC (2024) resuelve y descarta, por una parte:

Que las disposiciones impugnadas de la LOOTUGS contravengan los principios de autonomía y descentralización determinados en los artículos 1, 3 (numeral 6), 238 y 240 de la Constitución de la República, así como, las competencias exclusivas de los GADS en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo establecidas en los artículos 262 numeral 1, 262 numeral 1, 264 numerales 1 y 2, 266 y 267 numeral 1. (párr. 94)

Y por otra que:

Los artículos 9, 14, 27, 90, 92, 95 y 96 de la LOOTUGS por las cuales se crean y establecen las facultades del Consejo Técnico y la Superintendencia, no son contrarias al régimen de competencias ni infringen los artículos 264 y 266 de la Constitución referentes a las potestades exclusivas de los GADS en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. (párr. 110)

Con base en lo señalado, se desestiman ambas acciones públicas de inconstitucionalidad por la Corte Constitucional y con la emisión de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que, crea a la SOT:

Como órgano de “vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los GAD municipales y metropolitanos dentro del marco de sus competencias”, otorgándole para el efecto, la potestad de sancionar. (CC, 2024, párr. 103)

De igual manera la LOOTUGS crea al denominado Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo⁴ que es un ente con capacidad reglamentaria respecto:

Al establecimiento de parámetros, lineamientos, condiciones y contenidos mínimos que servirán de base para la emisión de normativa por parte de los GADS metropolitanos y municipales. Esto para garantizar que la legislación seccional de estas entidades contemple aspectos uniformes y guarden armonía, evitando el ejercicio discrecional de las competencias. (CC, 2024, párr. 98)

Con esto se desestiman las posiciones que buscan hacer creer que los gobiernos autónomos descentralizados están viéndose disminuidos en su autonomía y en sus competencias exclusivas de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. Dado que según la CC (2024) “ninguna autoridad se encuentra exenta de responsabilidad” (párr. 106), menos aún los gobiernos autónomos descentralizados que, conforme al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) respecto a la autonomía política, administrativa y financiera, indica que “su ejercicio no excluirá la

4 Ver LOOTUGS: Art. 92.- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo tendrá la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo.

acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales” (art. 5).

Habiendo enunciado aspectos sobre la organización territorial del Estado y lo señalado por la Corte Constitucional es importante enfatizar que las atribuciones de vigilancia y control de la SOT establecidas en la LOOTUGS, únicamente las ejerce contra las acciones u omisiones que realice entidades del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito de sus competencias respecto al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano. Es decir, la SOT puede auditar solo administraciones públicas, que son personas jurídicas de derecho público, dejando por fuera a personas naturales y personas jurídicas privadas, quienes están sujetas al control que realicen entes del gobierno central y de los GAD en “el cumplimiento de las ordenanzas emitidas por su órgano legislativo, entre otras disposiciones administrativas” (CC, 2024, párr. 108).

Infracciones administrativas establecidas en la LOOTUGS

El poder del Estado para sancionar deviene de facultades o competencias establecidas en la Constitución, de las cuales la función legislativa tiene la obligación de establecer que conductas deben ser sancionadas por los jueces y por la administración pública. Como lo confirma Moreta (2023) en Ecuador el *ius puniendi* se encuentra encomendado a la administración o los jueces penales en base a una disposición expresa que lo habilite (p. 519). Ahora bien, la capacidad de la administración pública para sancionar e imponer las multas por las infracciones cometidas, como lo manifiesta la Corte Constitucional del Ecuador (CC, 2021) en la sentencia 34-17-IN/21 la encontramos en el artículo 76 numeral 3 de la CRE que:

Consagra al principio de legalidad en materia sancionatoria dentro del derecho al debido proceso. En este sentido, el principio de legalidad sancionatoria constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole, cuyo objetivo es tutelar a las personas a través de una doble garantía que articula su contenido de la siguiente forma: (i) Por un lado, la reserva de ley que es de carácter formal y constituye una garantía relacionada al rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan infracciones. En tal sentido, la garantía de reserva de ley no se encuentra únicamente prevista por la Constitución, a propósito del derecho al debido proceso, sino que también encuentra sustento constitucional en el artículo 132 numeral 2 de la CRE que dispone que “se requerirá de ley para (...) Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”. (ii) Por otra parte, el principio o mandato de tipicidad que es de carácter material y constituye

una garantía de las personas que exige la predeterminación normativa de las conductas que sean consideradas ilícitas y sus sanciones correspondientes. En tal sentido, el principio de tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción (*lex certa*), por lo que este principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica. (párr. 31)

En este contexto, habiéndose mencionado que, producto de la investigación realizada por la SOT donde se apliquen mecanismos de control a los distintos procesos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano realizados por los gobiernos autónomos descentralizados, podrían existir acciones u omisiones que contravengan lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, estas circunstancias se las puede encontrar tipificadas como en los artículos 106, 107, 108 de la LOOTUGS, con sus correspondientes sanciones establecidas en el artículo 109 ibidem, cumpliéndose así con el principio de legalidad sancionadora.

Procedimiento administrativo sancionador por infracciones establecidas en la LOOTUGS y garantías del debido procedimiento administrativo en su sustanciación por parte de la SOT

Garantías del debido procedimiento administrativo sancionador

De acuerdo con Ruocco (2013) el “debido proceso en vía administrativa supone que la administración, en ejercicio de sus poderes, no puede ni debe adoptar resolución definitiva sin que antes los interesados tengan cabal conocimiento de las actuaciones administrativas, producir prueba y formular sus descargos” (p. 3). El derecho al debido proceso lo encontramos en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador “rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía” (CC, 2020, párr. 23), entendido como los numerales y literales que acompañan a este artículo. A esto, además la Corte Constitucional del Ecuador (2019) en la sentencia 835-13-EP/19, señala que:

El debido proceso, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse, en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. (párr. 34)



Moreta (2023) citando el caso Ricardo Baena vs. Panamá, nos recuerda que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), las garantías previstas en el artículo 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),⁵ que tienen que ver con los procesos penales, son aplicables también a los procedimientos sancionadores.

Por último, la Corte Constitucional del Ecuador, (2020) en la sentencia 335-13-JP/20 “ha subrayado que el debido proceso debe ser respetado tanto en los procesos judiciales como en los procedimientos administrativos” (párr. 40). En este contexto podríamos decir que el derecho al debido procedimiento administrativo, inclusive el procedimiento administrativo sancionador encuentra su resguardo en la norma constitucional e internacional. A más de las garantías al debido proceso que encontramos constitucionalmente, el COA (2017) para el ejercicio de la potestad sancionadora establece las siguientes garantías de procedimiento:

El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará:

1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos.
2. En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.
3. El presunto responsable por ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
4. Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario. (art. 248)

Todas estas garantías las podemos encontrar en el artículo 76 numerales 2, 3, 7 literales b y k de la Constitución de la República del Ecuador. Ahora bien, respecto del procedimiento sancionador que realiza la SOT, nos vamos a referir a tres de las cinco garantías establecidas en el COA.

La potestad sancionadora requiere un procedimiento legalmente previsto

Al hablar de un procedimiento legalmente previsto, se entiende que el mismo debe encontrarse establecido en una ley. Como ya ha quedado establecido, la LOOTUGS entró en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial el 05 de julio de 2016, donde establece que “las sanciones que sean de competencia de la Superintendencia, serán resueltas por el órgano competente de la Superintendencia, de conformidad con el procedimiento

5 El Ecuador ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el año 1977, misma que había sido adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

establecido en el Reglamento a esta Ley” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016, art. 110).

Al respecto, en el Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que, entró en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial el 03 de abril de 2019, se instauró desde el artículo 76 al 92 el procedimiento de juzgamiento (Sección II, del capítulo II, del título III), por las infracciones previstas en la LOOTUGS.

Sin embargo de lo mencionado, mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 780 de fecha 03 de junio de 2019 y publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 514 de 21 de junio de 2019, se sustituyeron todas las disposiciones del procedimiento de juzgamiento del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2019) constando actualmente que: “para el procedimiento de juzgamiento de las infracciones establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo se estará a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo” (art. s/n, siguiente al Art. 75).

Siendo así y en atención a la garantía del procedimiento legalmente previsto en una ley para el ejercicio de la potestad sancionador, a la SOT correspondería solo aplicar el procedimiento sancionador del Código Orgánico Administrativo, esto en acatamiento al derecho al debido proceso establecido en la Constitución de la República del Ecuador (2008) que, en lo pertinente se refiere a la observancia del trámite propio de cada procedimiento para que una persona pueda ser juzgada por la autoridad competente (art. 76, numeral 3); y, esta Superintendencia no debería haber regulado todo un régimen administrativo sancionador y menos aún repetir o transcribir textualmente disposiciones del Código Orgánico Administrativo en el Código Sustantivo de la SOT (2023).

Finalmente, se considera necesario que la SOT con base en su capacidad reglamentaria, debe reformar su código sustantivo respecto al régimen administrativo sancionador donde de acuerdo a su estatuto orgánico,⁶ solo se determine en el código sustantivo el órgano que va a cumplir con la fase de instrucción, cual la fase sancionadora o resolutoria, eliminando las demás disposiciones de este régimen sancionador para aplicar únicamente el procedimiento especial establecido en el Código Orgánico Administrativo. Además de ser el caso, para el efecto de este trabajo, considero que la SOT puede ordenar sus actuaciones administrativas internas a través de actos de simple administración que contengan los modelos/formatos del contenido de un acto de inicio, de un dictamen, de una resolución o de una remediación, de las boletas de notificación, razones de notificaciones y demás órdenes de procedimiento que sean necesarias para la correcta sustanciación y ordenación del expediente de un procedimiento administrativo sancionador, acorde a los administrados sobre los que ejerce sus atribuciones de vigilancia y control.

6 Ver: Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Resolución No. SOT-DS-2023-003, de fecha 06 de marzo de 2023.



La debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos

La presente garantía la podemos encontrar en la Constitución de la República del Ecuador (2008) donde prescribe que todas las personas tienen derecho a ser juzgadas por una jueza o juez independiente, imparcial y competente (art. 76, numeral 7, literal k). Para el presente estudio, es necesario que los administrados de la SOT, sean sancionados por un resolutor o sancionador independiente, imparcial y competente. En este sentido el Código Sustantivo de la SOT (2023) establece que, “la etapa o fase de instrucción estará a cargo de las unidades del nivel desconcentrado de la circunscripción zonal correspondiente” (art. 221); y, la fase sancionadora le corresponde “al órgano resolutor de la SOT” (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 243).

Para el efecto de constatar que cada fase es ejecutada por órganos a cargo de servidores públicos distintos de la Superintendencia, es pertinente observar el Estatuto Orgánico de la SOT (2023) donde se establece la atribución y responsabilidad de la o el intendente/a zonal para “actuar como órgano instructor y sustanciar los procedimientos sancionadores iniciados en su jurisdicción territorial” (Art. 10 numeral 2.1.1.1., literal h). Y el órgano administrativo que tiene la atribución y responsabilidad de ejecutar la potestad sancionadora de la SOT en la etapa resolutoria y elaborar las resoluciones que el caso amerite es la o el director/a de sanciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Estatuto Orgánico de la SOT, 2023, Art. 10 numeral 1.2.2.3.2., literales a, b y d).

Con esta distinción establecida en el estatuto orgánico de la SOT, se puede apreciar que, existe la debida separación de las funciones instructora y sancionadora, como además que son ejecutadas por servidores públicos distintos.

Notificación al presunto responsable sobre los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia

Por último, respecto a esta garantía, se puede expresar que la norma que atribuye la competencia a una autoridad de la SOT para imponer una sanción se encuentra establecida en el artículo 102 de la LOOTUGS, con observancia del artículo 96 numeral 6 y el artículo 98 numerales 3, 5 y 7 ibidem, complementándose con lo señalado en el estatuto orgánico de la SOT arriba expuesto. Esto sin dejar de señalar que la presente garantía respecto de ser notificado con los hechos, las infracciones y las posibles sanciones a imponerse se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador (2008) como una garantía del derecho a la defensa de las personas de “contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa” (Art. 76, numeral 7, literal b).

Inicio del procedimiento administrativo sancionador que deviene de un mecanismo de control

Como se explicó anteriormente, la SOT con la finalidad de ejercer sus atribuciones de vigilancia y control puede regular mecanismos herramientas y los procedimientos. En este sentido, de los mecanismos de control aplicados a un gobierno autónomo descentralizado, se podría determinar el presunto cometimiento de una infracción administrativa tipificada en la LOOTUGS, resultados que son plasmados en informes técnicos finales que van a ser puestos en conocimiento del órgano instructor para que, cumpliendo todas las formalidades, de inicio la fase de instrucción del procedimiento administrativo sancionador (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 218).

Caducidad y prescripción dentro del procedimiento administrativo sancionador

En el Código Orgánico Administrativo la caducidad de la potestad sancionadora sucede cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador (art. 244); y, el ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en ciertos plazos para las infracciones leves, graves y muy graves y las sanciones que por estas infracciones se impongan (COA, 2017, Art. 245). Bajo nuestro criterio ambas son instituciones jurídicas que se las va a poder percibir por el transcurso del tiempo, sin embargo, tienen su diferencia respecto del momento en que empezarían a contabilizarse, para lo cual en razón de las disposiciones legales mencionadas vamos a especificar cuando estamos hablando de caducidad y prescripción en un procedimiento administrativo sancionador.

Caducidad

La caducidad según Gómez y Sanz (2023) “es una válvula de seguridad introducida en los procedimientos administrativos que permite darlos por terminados cuando quien los promueve pierde el interés por los mismos” (p. 733), siendo así que, según la doctrina y nuestra norma, la única manera que empiece a contabilizarse el plazo para que opera la caducidad es dentro de la sustanciación de un procedimiento administrativo, para este estudio un procedimiento sancionador. Sin embargo, la caducidad de la potestad sancionadora establecida en el COA se debe ser más específica, por cuanto la caducidad se produce “cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador en el plazo previsto por este Código” (COA, 2017, art. 244).

Para este efecto acorde al COA (2017) la administración cuenta con el plazo de un mes para emitir el acto administrativo que resuelva el procedimiento, contabilizado desde terminado el periodo de prueba, pudiéndose ampliar por circunstancias motivadas y específicas el plazo hasta dos meses (art. 203 y 204). Además, a esto se debe considerar que, en los procedimientos iniciados de oficio, como lo es el sancionador, la caducidad se produce

luego de dos meses de vencido el plazo para emitir el acto administrativo (COA, 2017, Art. 213). Esto se indica, por cuánto el Código Sustantivo de la SOT (2023) no establece este tipo de caducidad de la potestad para resolver el procedimiento sancionador, entendiéndose para ese caso (iniciado el procedimiento) se aplicaría el Código Orgánico Administrativo.

Sino en su lugar, dentro del régimen administrativo sancionador del Código Sustantivo de la SOT (2023) se establece por una parte la caducidad de los informes de las acciones de control en el plazo de seis meses contados desde su emisión (art. 219), peculiaridad que tal vez podría encontrar su símil —aunque lejano— con el tiempo que posee la Contraloría General del Estado para tramitar y aprobar los informes de auditoría y posteriormente realizar una predeterminación conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.⁷ Tiempo similar al plazo de vigencia de los informes de las acciones de control de la SOT para poder iniciar un procedimiento administrativo sancionador, únicamente por el hecho que ambos tienen un plazo fatal para continuar con sus potestades. Respecto al plazo establecido en la LOCGE, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador (CNJ, 2021) en el precedente jurisprudencial obligatorio resolución Nro. 10-2021, de fecha 29 de septiembre de 2021, ha indicado que, una vez vencido el plazo “opera la caducidad de la facultad contralora y determina que la aprobación del informe de auditoría gubernamental esté viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo” (art. 3).

A pesar de esto y como se señaló anteriormente, el Código Sustantivo de la SOT (2023) establece por otra parte también otro tipo de caducidad, pero para la ejecución de las acciones de control, la misma que ocurriría en el plazo de seis meses, contados desde la notificación del oficio de inicio de la acción hasta la notificación del acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador (Art. 100).⁸

Esta particularidad del plazo de esta caducidad tendría su parecido con las actuaciones previas del Código Orgánico Administrativo,⁹ respecto del plazo que existe para poder

7 Ver LOCGE: Art. 26.- Informes de auditoría y su aprobación. – Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado. Estos informes serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el término máximo de ciento ochenta días improrrogables. Los informes, luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado en el término máximo de treinta días improrrogables y serán enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado examinadas de manera inmediata.

8 Importante recordar: de la ejecución de acciones de control se emiten informes finales que contienen el presunto cometimiento de una infracción establecida en la LOOTUGS.

9 Ver COA: Art. 179.- Caducidad. Una vez iniciadas las actuaciones previas sobre algún asunto determinado, la decisión de inicio del procedimiento administrativo se notificará a la persona interesada en el plazo de seis meses contados desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, a cuyo término caduca el ejercicio de la potestad pública sancionadora, determinadora o cualquier otra, de carácter gravoso.

iniciar un procedimiento administrativo, antes que caduque “el ejercicio de la potestad pública sancionadora” (COA, 2017, art. 179).

En ambos casos se nos podría dar a entender que, si la SOT no inicia el procedimiento administrativo sancionador en el plazo establecido para la vigencia del informe de control o dentro del plazo de ejecución de las acciones de control, se produciría la caducidad de la potestad sancionadora, mientras no opere la prescripción (característica de la caducidad establecida en el artículo 244 del COA).

Se afirma que, ambas caducidades expuestas y establecidas en el Código Sustantivo de la SOT (2023) vulneran el derecho a la seguridad jurídica de todos sus administrados no solo por cuanto la administración pública (SOT) podría considerar la caducidad establecida en el artículo 100 del Código Sustantivo de la SOT (2023), para iniciar un procedimiento sancionador (ejecución de las acciones de control), sino también de llegar a transcurrir este primer plazo, la SOT aplicaría la caducidad del artículo 219 del Código Sustantivo de la SOT (2023) para todavía poder iniciar un procedimiento sancionador (caducidad de los informes finales de control). Esto sin contar que, además estas dos disposiciones legales son contradictorias entre sí, dando a lugar una antinomia normativa.

De lo expuesto si entendemos a cualquier procedimiento administrativo en su conjunto como un todo, es decir la ejecución, secuencia y elaboración de todas sus actuaciones administrativas conllevarían a la correcta sustanciación del mismo que tiene un inicio y un final. Entonces la acción de control de la SOT ejercida por medio de un mecanismo que, culmina en el plazo seis meses con la emisión del informe final, donde si no se inició el procedimiento administrativo sancionador, se pueden inferir dos escenarios: (i) ha operado la caducidad perdiendo la SOT competencia en razón del tiempo para iniciar el procedimiento sancionador; y, (ii) el informe como resultado final de la acción de control tiene validez por el mecanismo de control ejecutado por la SOT dentro del plazo seis meses, pero no debería tener vigencia para iniciar un procedimiento de carácter gravoso.

Prescripción

En cambio, la prescripción según el Código Orgánico Administrativo hace referencia al tiempo que tiene la administración pública para poder ejercer una potestad sancionadora por el cometimiento de una infracción y su posible sanción, es decir el derecho de la administración pública para iniciar un procedimiento sancionador por el cometimiento de una infracción prevista en la norma. Es importante tener en consideración que la prescripción de la potestad sancionadora establecida en la LOOTUGS, con la establecida en el COA son distintas. El Código Orgánico Administrativo establece que el ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos:

1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan.
2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan.
3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan. (COA, 2017, art. 245)

En comparación con lo establecido en la LOOTUGS (2016) “las acciones para sancionar las infracciones previstas en esta Ley prescribirán en el plazo de cinco años contados desde el día en que la infracción se haya cometido” (art. 103). Si bien es cierto que el COA (2017) deroga “todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando”.

Se considera correcto que el artículo 103 de la LOOTUGS no haya desaparecido del ordenamiento jurídico y que al momento de ejercer la potestad sancionadora la SOT para el tema de prescripción con base en el principio de especialidad aplicaría la LOOTUGS por encima de lo establecido en el COA, como ha sido señalado de alguna manera por Moreta (2019) en una consulta realizada por la Agencia Nacional de Tránsito al Procurador General del Estado (Oficio 1875 de 6 de diciembre de 2018), referente a los tiempos de prescripción de las infracciones de tránsito administrativas cometidas por operadoras de transporte, el procurador ha señalado que la prescripción de dos años que establece el artículo 97 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, por principio de especialidad, es el que rige por sobre las disposiciones del Código Orgánico Administrativo (p. 265).

Si bien en el oficio del procurador se habla sobre el Reglamento General a la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial por sobre el COA, situación que considero incorrecta y que no se podía equiparar. En el tema a tratar entre la LOOTUGS y el COA al ser ambas leyes orgánicas, el principio de especialidad sí debe primar.

Contenido del acto de inicio del procedimiento sancionador

La etapa de instrucción está comprendida desde la emisión del acto de inicio del procedimiento sancionador, hasta la emisión del dictamen que corresponda acorde a lo tramitado en esta etapa. Con la finalidad de ejemplificar el contenido del acto de inicio se presenta la siguiente tabla:

Tabla 1

Disposiciones sobre el contenido del acto de inicio establecidas en el Código Sustantivo de la SOT y el Código Orgánico Administrativo

Código Sustantivo de la SOT (Resolución Nro. SOT-DS-2023-013)		Código Orgánico Administrativo	
Art. 222 Literal	Acto de inicio de la SOT	Art. 251 numeral	Acto de inicio del COA
a.	Identificación de la entidad o dependencia presuntamente responsable de la presunta infracción a la LOOTUGS.	1.	Identificación de la persona o personas presuntamente responsables o el modo de identificación, sea en referencia al establecimiento, objeto u objetos relacionados con la infracción o cualquier otro medio disponible.
d.	Relación de los hechos, sucintamente expuestos, que motivan el inicio del procedimiento, la calificación de la denuncia o petición razonada, de ser el caso, y, las sanciones que presuntamente puedan corresponder.	2.	Relación de los hechos, sucintamente expuestos, que motivan el inicio del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que puedan corresponder.
e.	Detalle de los informes y documentos que se consideren necesarios para el esclarecimiento del hecho	3.	Detalle de los informes y documentos que se consideren necesarios para el esclarecimiento del hecho.
b.	Determinación del órgano competente para la resolución del caso y norma que le atribuya tal competencia.	4.	Determinación del órgano competente para la resolución del caso y norma que le atribuya tal competencia
c.	Base legal y normativa aplicable (LOOTUGS, su Reglamento, normativa expedida por la SOT y/o el CTUGS, etc.)	NO	El Código Orgánico Administrativo no lo señala como parte del contenido
f.	Indicación de la obligatoriedad de proporcionar elementos probatorios útiles, conducentes y pertinentes, que se refieran única y exclusivamente a la acción u omisión que presuntamente infringe el ordenamiento jurídico.	NO	El Código Orgánico Administrativo no lo señala como parte del contenido

g.	Indicación de la posibilidad de solicitar un compromiso de remediación, con la legislación y normativa aplicable a este proceso.	NO	El Código Orgánico Administrativo no lo señala como parte del contenido
h.	Requerimiento para que la entidad o dependencia sujeta de control señale una dirección de correo electrónico y/o casilla judicial ubicada en la circunscripción donde se tramita el procedimiento.	NO	El Código Orgánico Administrativo no lo señala como parte del contenido
Total:	8	Total	4

Nota. Código Sustantivo de la SOT (2023) y el COA (2017).

Como se puede observar en la Tabla 1 el acto de inicio de la SOT cumple con los 4 numerales de contenido mínimo establecido en el artículo 251 del COA, aterrizándolos a los administrados y realidades de la SOT, pero además se puede observar que en el acto de inicio de la SOT existen requisitos adicionales establecidos en el código sustantivo, como son las establecidas en los literales f, g y h.

Notificación a persona jurídica

La notificación que realiza el órgano instructor en el procedimiento administrativo sancionador según los artículos 224 y 225 del Código Sustantivo de la SOT (2023) puede ser notificación personal y notificación por boletas, en consonancia con los artículos 165 y 166 del COA. Sin embargo fijándonos en el presente estudio en los gobiernos autónomos descentralizados, considero que, únicamente se debe realizar la notificación por boletas, por cuanto al tratarse de una persona jurídica de derecho público y entendiendo la realidad y estructuras orgánicas de estas administraciones, considero que pueden existir barreras para que los servidores de la SOT encargados de la notificación puedan entregar personalmente la notificación del inicio del procedimiento sancionador al representante legal de un gobierno autónomo descentralizado.

En este sentido la notificación que se realice es por dos boletas, en dos días distintos, boletas dirigidas a la máxima Autoridad del GAD —prefecto (a), alcalde (sa) y presidente (a) de Junta Parroquial Rural— boletas de notificación que son entregadas en el domicilio del GAD y a un funcionario de la entidad, acorde al inciso segundo de la disposición legal del artículo 166 del COA. Las boletas de notificación deberán contener adjuntos el acto de inicio, todas las actuaciones realizadas y todos los medios probatorios que la SOT va a utilizar como elementos que determinen la presunta infracción dentro del procedimiento sancionador, esto con la finalidad que los GAD puedan ejercer efectivamente sus derechos y poder contradecir la prueba presentada por la SOT.

Comparecencia y prueba

Acorde a lo establecido en el artículo 255 del COA y el artículo 230 del Código Sustantivo de la SOT (2023), el órgano instructor en el acto de inicio tiene la obligatoriedad de otorgar a su administrado el término de diez días con la finalidad que comparezca al procedimiento contestando el acto de inicio, realizar alegaciones, presentar todas las pruebas que considere pertinentes. En este apartado considero necesario hablar sobre los literales f y h del artículo 222 del Código Sustantivo de la SOT (2023) señalados en la Tabla 1.

En primer lugar, vamos hablar sobre el “requerimiento para que la entidad o dependencia sujeta de control señale una dirección de correo electrónico y/o casilla judicial ubicada en la circunscripción donde se tramita el procedimiento” (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 222, literal h), lo que nos lleva a decir que, en todo procedimiento administrativo una vez realizada la notificación, la parte interesada al comparecer tiene la obligatoriedad de establecer el lugar donde va a recibir las notificaciones (COA, 2017, art. 172).

En este sentido, debido a la particularidad de los administrados de la SOT (entidades del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados), que también forman parte del Estado, estas tienen la obligación constitucional y legal de comparecer para defender sus actuaciones y así garantizar sus derechos a la defensa y al debido proceso. Caso contrario el COA (2017) permite a la administración pública dejar constancia de esto en el expediente y continuará con el procedimiento (art. 172).

Debido a lo señalado en el COA, dentro del procedimiento administrativo sancionador existe la particularidad de que, en el caso que el administrado no conteste el acto de inicio, este se considerará como el dictamen previsto cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada (COA, 2017, art. 252). Bajo nuestro parecer si bien la disposición legal expuesta da esta facultad a la administración pública, pienso que es indispensable conforme al COA tramitar el necesario procedimiento para poder imponer una sanción (art. 248, numeral 2), dado que es una garantía del debido procedimiento.

Además, para que se cumpla con el efecto señalado en el COA respecto de que el acto de inicio sea considerado como dictamen, deben concurrir dos eventos: (i) que el administrado no conteste el acto de inicio; y, (ii) el acto de inicio debe tener un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. Lo que nos lleva a preguntarnos ¿el acto de inicio y el dictamen tienen los mismos requisitos? Esto se responde observando lo establecido en los artículos 251 y 257 del Código Orgánico Administrativo, detallándose que el primero difiere con el segundo ampliamente en la precisión con la que se manifiestan cada uno de sus requisitos, siendo considerablemente distintos los unos de los otros. Es decir, para que el acto de inicio pueda ser considerado un dictamen, debe tener tal razonamiento respecto al contenido del mismo que lo equipare a los del dictamen, circunstancias que no suceden en el COA ni en la realidad.



En segundo lugar, voy a referirme a la “obligatoriedad de proporcionar elementos probatorios útiles, conducentes y pertinentes, que se referan única y exclusivamente a la acción u omisión que presuntamente infringe el ordenamiento jurídico” (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 222, literal j).

En un procedimiento administrativo sancionador por disposición expresa de los artículos 194, 251 (inciso segundo) y 255 del Código Orgánico Administrativo, la administración pública debe indicar al presunto infractor que en la primera comparecencia al procedimiento, deberá contestar de manera fundamentada el acto de inicio sobre cada uno de los hechos constitutivos de la presunta infracción administrativa, presentar alegatos, argumentos y toda la prueba conveniente y permitidas por el ordenamiento jurídico. Recordando siempre que “la carga de la prueba corresponde a la administración pública, salvo en lo que respecta a los eximentes de responsabilidad” (COA, 2017, art. 256).

Se podría interpretar que la SOT con lo señalado en estos literales (f y h) busca que sus administrados al momento de ser notificados con el inicio de un procedimiento sancionador, tengan mayor claridad sobre el procedimiento que se está iniciando con la finalidad que el procedimiento no encuentre percances o dilaciones innecesarias.

En este contexto, aterrizando lo establecido en el COA al procedimiento sancionador establecido por la SOT, una vez que el GAD conteste el acto de inicio cumpliendo con todo lo antes mencionado, el órgano instructor debe proceder en el término de cinco con la admisión,¹⁰ o no de la prueba siempre que esta sea pertinente, útil y conducente (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 235).

Hecho esto, el Código Sustantivo de la SOT (2023) establece que se “abrirá el término de prueba por treinta días” (art. 236), en este tiempo consideramos que se reproducirá la prueba aportada por el GAD en su primera comparecencia y la prueba detallada por el órgano instructor en el acto de inicio. También se podrá practicar y evacuar las pruebas solicitadas por el inculpado acorde a su escrito de contestación o las que el órgano instructor considere “necesarias para la determinación del hecho y responsabilidad” (COA, 2017, art. 256). Una vez transcurrido el período de prueba, en el Código Sustantivo de la SOT (2023) indica que, el instructor deberá cerrar el mismo y debe proceder con la emisión del dictamen en el término de tres días (art. 238 y 241).

Previo a realizar unas consideraciones respecto a la apertura y cierre del término de prueba, es preciso indicar que el COA (2017) establece que, las reglas contenidas en el título I del libro II se aplican al procedimiento administrativo, a los procedimientos especiales y a los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos, en lo que no afecte a las normas especiales que rigen su provisión (art. 134), en este contexto señalamos que por disposición expresa del COA, todo lo regulado respecto a la sustanciación del procedimiento

10 Ver COA: Art. 256.- Prueba. (...) Recibidas las alegaciones o transcurrido el término de diez días, el órgano instructor evacuará la prueba que haya admitido hasta el cierre del período de instrucción.

administrativo puede ser aplicado al procedimiento especial del procedimiento administrativo sancionador, sin alterar sus normas especiales, ahora bien:

1. **Abrir período/término de prueba:** el COA, respecto al régimen especial del procedimiento sancionador indica únicamente que, “el órgano instructor evacuará la prueba que haya admitido hasta el cierre del período de instrucción” (art. 256), en este sentido es necesario conocer que tiempo puede durar este periodo de evacuación y practica probatoria, para lo cual debemos remitirnos a otra disposición normativa donde se establece la capacidad de la administración pública para de oficio o a petición de parte la apertura de un período de prueba de no más de treinta días (COA, 2017, art. 194).
2. **Cierre período/término de prueba:** Dado que existió un momento de apertura se podría manifestar que exista también un momento de cierre o clausura. Además, es importante considerar que, desde este momento (terminado el plazo de la prueba/cierre período de instrucción),¹¹ se empezaría a contabilizar el plazo de un mes que tiene la administración pública para la emisión de la resolución o acto administrativo que el caso amerite para concluir con el procedimiento administrativo sancionador.

Pensamos que estas instancias, como la apertura del término de prueba y su cierre determinadas en el Código Sustantivo de la SOT (2023), intentan guiar de alguna manera la sustanciación del procedimiento y que: (i) la administración pública sea eficiente y eficaz esto en relación a que debe tener muy claro cuál es el plazo que le resta para resolver el procedimiento evitando caducidades y posibles prescripciones; (ii) para el administrado la certeza que la administración pública conoce la tramitación correcta de un procedimiento sancionador y más importante que el presunto infractor pueda también contabilizar el plazo para resolver el procedimiento y que, en el momento oportuno utilice los medios de impugnación o recursos que correspondan, para señalar que la administración ha perdido competencia en razón del tiempo, pudiendo ejercer su derecho al debido proceso y a la defensa.

Todo lo manifestado es sin perjuicio de indicar que al realizar una lectura e interpretación sistemática del COA se puede distinguir que estas instancias se encuentran establecidas en la ley orgánica y se deben cumplir para la correcta sustanciación de un procedimiento administrativo sancionador. Es decir, no es necesario que estas disposiciones normativas existan en normas internas de las administraciones públicas.

Finalmente, respecto al término de tres días para emitir el dictamen establecido en el Código Sustantivo de la SOT (2023) se considera que el mismo no altera la norma especial del procedimiento sancionador del COA, dado que al momento del cierre del período de

11 Ver COA: Art. 203.- Plazo de resolución. El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba.

instrucción no va a ser posible para la administración pública y sus servidores, tengan ya elaborado el dictamen para remitirlo inmediatamente al órgano competente para resolver el procedimiento (COA, 2017, art. 257).

Consideramos oportuno que debería existir este tiempo en el COA, sin embargo a pesar que no se encuentre establecido en el Código Orgánico Administrativo, si es factible que cualquier administración pueda optar por un término prudente para la elaboración del dictamen de instrucción, dejando muy en claro que hasta que no exista una reforma al COA en este aspecto, el tiempo que se utilice hasta la emisión del dictamen va a estar siendo ya contabilizado dentro del plazo de un mes con el que cuenta la administración para resolver el procedimiento administrativo sancionador. Es decir, para el presente estudio, estos tres días término, ya se están contabilizando dentro del plazo para la emisión del acto administrativo que resuelva el procedimiento.

Por último, hay que manifestar que es muy importante que, siempre cuando el administrado haya comparecido al procedimiento, el dictamen debe ser notificado para de ser el caso y crea conveniente pueda presentar “la argumentación final en el procedimiento” (COA, 2017, Art. 251).

Otra manera de concluir con el procedimiento sancionador

Como una facultad que señala el COA, el presunto infractor puede reconocer su responsabilidad para dar por terminado el procedimiento de manera abreviada con la imposición de la sanción y en caso de que la o el inculpado corrija su conducta y acredite este hecho en el expediente se puede obtener las reducciones o las exenciones previstas en el ordenamiento jurídico (COA, 2017, art. 253), sin embargo, esta capacidad se encuentra determinada de manera distinta en la LOOTUGS. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016) establece:

Hasta antes de la emisión de la resolución por parte de la Superintendencia, la entidad pública sujeta a control de la Superintendencia podrá ofrecer un compromiso tendiente a enmendar la acción u omisión motivo del procedimiento sancionatorio y la reparación de los bienes jurídicos afectados. La entidad pública sujeta a control de la Superintendencia tendrá el plazo de tres meses para cumplir el compromiso, caso contrario el procedimiento sancionatorio continuará su trámite. (art. 100)

Esto en concordancia con lo establecido en el artículo 93¹² y 94¹³ del Reglamento a la LOOTUGS donde se establece los requisitos que debe contener una solicitud de compromiso de remediación y el procedimiento para aprobar la solicitud de remediación. Como se puede observar los GAD tienen la posibilidad de remediar, enmendar o reparar la acción u omisión que motivo el inicio del procedimiento sancionador. Estas solicitudes deben ser conocidas por el órgano instructor y de ser el caso serán aprobadas por este, siempre y cuando estas acciones que propone el GAD para reparar estén enmarcadas en la Constitución y la ley, de lo contrario serán negadas motivadamente.

A pesar de lo señalado en la LOOTUGS y el RLOOTUGS respecto a la posibilidad de presentar una solicitud de compromiso de remediación como una forma diferente para concluir el procedimiento sancionador sin que medie la imposición de una sanción pecuniaria, en esta tramitación alternativa del procedimiento obligatoriamente se va a emitir un dictamen y va a finalizar con la emisión de una resolución que es el acto administrativo

12 Ver Reglamento LOOTUGS: Art. 93.- Del compromiso.- Antes que inicie la etapa de resolución, la entidad o persona sujeta a control de la Superintendencia podrá ofrecer un compromiso tendiente a remediar, enmendar o reparar la acción u omisión que motiva el procedimiento sancionatorio y la reparación de los bienes jurídicos afectados. Para dicho efecto, la entidad pública sujeta a control solicitará de forma motivada a la Superintendencia, someter al proceso de compromiso la acción u omisión y de ser el caso la reparación de bienes jurídicos que son objeto de la investigación y la posible determinación de responsabilidades administrativas.

La solicitud deberá contener al menos:

- a) El detalle de las acciones u omisiones sujetas a enmendar o remediar.
- b) De ser el caso, el detalle de los bienes jurídicos a reparar.
- c) Los mecanismos, herramientas, instrumentos, procedimientos y presupuesto para enmendar o reparar.
- d) Las instancias administrativas encargadas para dar cumplimiento del compromiso.
- e) El plazo de cumplimiento del compromiso que no podrá ser mayor a tres meses desde la aprobación de la solicitud.

La Superintendencia establecerá la normativa para evaluar, verificar y determinar el cumplimiento de los compromisos para remediar.

13 Ver Reglamento LOOTUGS: Art. 94.- Procedimiento del proceso de compromiso. Recibida la solicitud para someterse al proceso de compromiso, el órgano de sustanciación de la Superintendencia suspenderá el proceso de juzgamiento y tendrá un plazo de diez días para aprobar, negar o solicitar las aclaraciones o ampliaciones a la solicitud. Mientras transcurre el plazo, el sujeto de control podrá incorporar al expediente todos los documentos que considere necesarios.

En caso de negación de la solicitud el proceso de juzgamiento seguirá el trámite previsto en este reglamento. Si se requiere aclaraciones o ampliación de la solicitud, el solicitante tendrá un plazo de cinco días para dar cumplimiento a lo requerido.

De aprobarse la solicitud, el órgano de sustanciación elaborará la respectiva acta de compromiso que deberá ser suscrita por la máxima autoridad de la entidad solicitante, en la que al menos se deberá contemplar los mecanismos, métodos, plazos, obligaciones para la enmendación y/o reparación otorgada.

Iniciada la remediación en el plazo previsto en la Ley, la entidad infractora podrá exponer las razones técnicas por las cuales los trabajos de remediación podrían exceder dicho plazo.

En estos casos y para garantizar la ejecución de los trabajos de remediación, la entidad infractora presentará planos, diseños, informes, pliegos de contratación, contratos, garantías y todo documento que verifique que se están ejecutando actos para dar cumplimiento al compromiso.

que pone fin al procedimiento. La posibilidad de solicitar un compromiso de remediación también debe ser expuesta al GAD en el acto de inicio del procedimiento acorde al literal g del artículo 222 del Código Sustantivo de la SOT (2023), conforme fue expuesto en la Tabla 1.

Dictamen

El dictamen es el acto por medio del cual el órgano instructor va a dar fin a la etapa instructora, siendo este un acto de simple administración, el dictamen contendrá lo siguiente:

Tabla 2

Disposiciones sobre el contenido del dictamen establecidas en el Código Sustantivo de la SOT y el Código Orgánico Administrativo

Código Sustantivo de la SOT (Resolución Nro. SOT-DS-2023-013)		Código Orgánico Administrativo	
Art. 242 literal	Dictamen de la SOT	Art. 257 nu- meral	Dictamen del COA
a.	Identificación del órgano competente de la fase de instrucción.	NO	El Código Orgánico Administrativo no lo señala como parte del contenido
b.	Base legal y normativa aplicable.	NO	El Código Orgánico Administrativo no lo señala como parte del contenido
c.	La determinación de la infracción, con todas sus circunstancias.	1.	La determinación de la infracción, con todas sus circunstancias.
d.	Nombres y apellidos del representante legal de la entidad o dependencia sujeta al procedimiento administrativo sancionador.	2.	Nombres y apellidos de la o el inculpado.
e.	Detalle de los elementos en los que se fundamenta o motiva la instrucción.	3.	Los elementos en los que se funda la instrucción.
f.	Disposición legal que sanciona la infracción, con el acto o hecho por el que se le inculpa.	4.	La disposición legal que sanciona el acto por el que se le inculpa.
g.	La sanción que se pretende imponer, de conformidad con el artículo “Graduación de las infracciones”.	5.	La sanción que se pretende imponer.
h.	Las medidas cautelares adoptadas.	6.	Las medidas cautelares adoptadas.

i.	Determinación de la naturaleza jurídica del dictamen: acto de simple administración que no admite impugnación.	NO	El Código Orgánico Administrativo no lo señala como parte del contenido
Total:	9	Total	6

Nota. Código Sustantivo de la SOT y el COA.

De la lectura realizada a los artículos 257 y 258 del Código Orgánico Administrativo se puede colegir que existen tres tipos de dictámenes:

- a. *Dictamen de responsabilidad.* Es la acusación en la que se recomienda la imposición de la sanción, por contar con elementos de convicción suficientes. Debe cumplir los requisitos del artículo 257 del COA.
- b. *Dictamen de inexistencia de responsabilidad.* También se prevé en el artículo 257 del COA que: “si no existen los elementos suficientes para seguir con el trámite del procedimiento sancionador, el órgano instructor podrá determinar en su dictamen la inexistencia de responsabilidad”.
- c. *Dictamen de modificación.* El artículo 258 señala: Si como consecuencia de la instrucción del procedimiento resulta modificada la determinación de los hechos, su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción, se notificará todo ello al inculpado en el dictamen. En este supuesto, la o el instructor expedirá un nuevo acto de inicio, dispondrá la reproducción íntegra de las actuaciones efectuadas y ordenará el archivo del procedimiento que le precede. (Moreta, 2023, p. 620)

Ahora bien, se puede observar que, entre el dictamen establecido en el Código Sustantivo de la SOT (2023) con el dictamen del Código Orgánico Administrativo, su contenido en lo sustancial son casi lo mismo solo que aterrizándolo a la realidad de los administrados de la SOT, con algunas excepciones como las establecidas en los literales a.; b.; e; i. que, las mismas no conllevan un cambio importante con el contenido del dictamen del COA.

Se podría decir, el literal a sería como una formalidad añadida dado que este aspecto también ya se lo indicó en el acto de inicio; sobre el literal b sería una indicación a los servidores de la SOT que, al momento de emitir sus dictámenes estos deben tener una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente (CC, 2021, párr. 61); y, del literal i. una formalidad más a cumplir respecto de lo señalado en el último inciso del artículo 217 del Código Orgánico Administrativo,¹⁴ respecto de la impugnación de actos de simple administración.

¹⁴ Ver COA: Art. 217.- Impugnación. ... Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa.



Sin embargo, en este punto quisiera hacer referencia a lo establecido en el Código Sustantivo de la SOT (2023) respecto a “la sanción que se pretende imponer, de conformidad con el artículo Graduación de las infracciones” (art. 242, literal g), para lo cual es necesario transcribir textualmente la siguiente disposición normativa del Código Sustantivo de la SOT:

Artículo 254.- Graduación de las infracciones.–Para la graduación en el cálculo del monto de la multa de las infracciones establecidas en la LOOTUGS, se deberán aplicar los criterios objetivos, motivados y debidamente sustentados que obren del respectivo expediente administrativo sancionador, para lo cual se establecen como base los siguientes criterios: a) Para el establecimiento de la graduación nula, se deberá observar en todos los casos, al menos los siguientes cinco (5) puntos:

1. Que exista el reconocimiento de la infracción.
 2. Colaboración por parte de la entidad o dependencia sujeta al procedimiento administrativo sancionador en el desarrollo del mismo.
 3. Que se ejecuten todas las acciones técnicas o legales pertinentes, que permitan corregir las acciones u omisiones que causen la infracción, en los tiempos y condiciones que se establezcan para el efecto.
 4. Cuando no hayan existido afectaciones a terceros, para lo cual la entidad o dependencia sujeta al procedimiento administrativo deberá comprobar y sustentar estas alegaciones de manera técnica y documentada.
 5. Que no hayan existido acciones u omisiones que impliquen cualquier tipo de dilación dentro del procedimiento. Cuando la acción u omisión no sea susceptible de corregirse, no se podrá establecer el factor de graduación nula.
- d. Para el establecimiento del factor de graduación baja, media, alta o muy alta, se deberá fundamentar la graduación de la sanción, de acuerdo con las distintas circunstancias que se presenten en la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador y con los elementos probatorios que se presenten en cada infracción, evidenciando todos los hechos que pudieren afectar directa o indirectamente a: 1) los principios y derechos individuales/colectivos de las personas, pueblos, comunidades y nacionalidades; 2) los bienes afectados; 3) el cumplimiento de las atribuciones de la SOT, establecidas en la LOOTUGS. En la medida de que, de las pruebas recogidas, de acuerdo con el caso, exista un hecho verificable se podrá considerar el factor de graduación baja, si existen más se continuará con la media y así se seguirá en sentido progresivo hasta llegar a los factores alta o muy alta. En cualquier caso, de verificarse el incumplimiento del plan de remediación se considerará el factor de graduación muy alta. Para el efecto de la graduación de la multa se observará la siguiente fórmula:

$$\text{Multa} = \text{SBU} * (\text{I} + \text{k} * (0,1 * \text{E}_T + 0,9 * \text{Z}))$$

Donde:

SBU: Salario Básico Unificado vigente

I,k: Factores que dependen del tipo de infracción, siendo estas: leve, grave o muy grave, conforme establecen los artículos 106, 107 y 108 de la LOOTUGS.

E_T: Factor obtenido CON base al Modelo de Equidad Territorial realizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, mismo que se basa en el artículo 193 del COOTAD.

Para el caso de las entidades del Gobierno Central no se considerará el Factor de Equidad Territorial, lo cual se regulará en el proceso que se establezca para el efecto.

Z: Modulación, sus valores se regularán en función de la motivación que corresponda. (Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2023, art. 254).

Debido a la disposición transcrita y como ya quedó plasmado antes en el presente artículo, la LOOTUGS establece tres tipos de infracciones: leves, graves y muy graves. Cada una de estas con su respectiva gradación de la sanción que se encuentra entre un mínimo y un máximo:

1. Infracciones leves: entre el 10 % de un salario básico unificado de los trabajadores en general y veinte salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
2. Infracciones graves: entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
3. Infracciones muy graves: entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general. (LOOTUGS, 2016, art. 109)

En este sentido se podría decir que la fórmula creada por la SOT contiene factores y criterios que buscan la gradación de la sanción a imponerse, a fin de que sea justa, proporcional y se ajuste a la realidad política y financiera de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. Fundamento que, de alguna manera la considero adecuada para evitar que la imposición de las sanciones de la SOT hacia los GAD se torne en arbitrarias y autoritarias.

A pesar de esto también debemos manifestar que, la creación y aplicación de la fórmula en algunas partes ha transgredido el principio de proporcionalidad, situación que será desarrollada más adelante en el estudio de caso específico. Sino más bien aquí quisiera referirme a la aplicación formal de la fórmula y lo textualmente establecido en el artículo 254 del Código Sustantivo de la SOT (2023) en la emisión de los dictámenes por el órgano instructor, señalando que, el resolver y aplicar la fórmula enfrenta los siguientes retos:

- (i) Esta disposición establece cuatro gradaciones para calcular el valor de la multa a imponer por el cometimiento de infracciones establecidas en la LOOTUGS, estas son: nula, baja, media, alta o muy alta. El establecimiento de cada una de estas se lo realizará con base en la aplicación de los “criterios objetivos, motivados y debidamente sustentados” (Código Sustantivo de la SOT, 2023, Art. 254). Es decir, para la aplicación de la fórmula, cada uno de los criterios objetivos se van a ver reflejados en el factor “Z” o “modulación” que refiere a los “valores que se regularán en función de la motivación que corresponda” (Código Sustantivo de la SOT, 2023, Art. 254). Por inferencia de la lectura de la disposición, para la gradación nula, el valor del factor Z va a ser siempre cero (0). Sin embargo, y a pesar de aplicar cualquiera de los criterios objetivos, se desconoce el valor que correspondería al factor Z para la gradación baja, media, alta o muy alta; o, de ser el caso no es posible obtener estos valores para las demás gradaciones y que, el órgano instructor debería utilizar para resolver y aplicar la fórmula. Por esta parte la fórmula no se puede resolver.
- (ii) Al observar la fórmula establecida en el Código Sustantivo de la SOT (2023) se encuentran los factores “I,k” los mismos “que dependen del tipo de infracción: leves, graves o muy graves, conforme establecen los artículos 106, 107 y 108 de la LOOTUGS” (Art. 254), como ya se ha explicado estas infracciones acorde al artículo 109 de la Ley ibidem tienen una gradación que van de entre un mínimo a un máximo respecto a la cantidad de salarios básicos unificados del trabajador en general que se pueden imponer. Sin embargo, en esta disposición no se encuentra establecido los valores que correspondan a cada uno de estos factores y que, el órgano instructor deba utilizar para la resolución y aplicación de la fórmula. Por esta otra parte la fórmula tampoco se puede resolver.
- (iii) Seguidamente se ha establecido el factor “obtenido con base al Modelo de Equidad Territorial realizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, mismo que se basa en el artículo 193 del COOTAD” (Código Sustantivo de la SOT, 2023, Art. 254). En el presente trabajo se analizará el artículo mencionado del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el mismo que contiene todo un procedimiento y fórmula para su obtención. Sino más bien, es oportuno señalar que en el artículo 254 del Código Sustantivo de la SOT (2023) no se encuentra establecido el procedimiento para obtener el valor o cual es el valor que corresponde al factor para cada GAD, obtenido con base en Modelo de Equidad Territorial vigente y constante en el Acuerdo Ministerial Nro. 029, de fecha 18 de junio de 2024, del Ministerio de Economía y Finanzas,

correspondiente al segundo cuatrimestre del ejercicio fiscal del 2024¹⁵ y que, el órgano instructor debe utilizar para la aplicación de la fórmula, debiendo decirse que, también por esta parte la fórmula no se puede resolver.

- (iv) Finalmente, en la fórmula existen los valores 0,1 y 0,9, sin embargo, no se indica en esta disposición a que corresponden estos valores, cómo se los obtienen y por qué se ha determinado dicha cantidad, dejando estos valores a la arbitrariedad y posiblemente conveniencia de la administración al no haberse explicado las razones de su creación.

Es pertinente señalar que el Código Sustantivo de la SOT (2023) indica que esta institución se encargará:

De la actualización del factor obtenido con base al Modelo de Equidad Territorial (Et) realizado por el ente rector de planificación, determinado en el artículo 193 del COOTAD, y establecido en la fórmula de cálculo de multas institucional a la Dirección Financiera. Los aspectos relacionados con la aplicación de las fórmulas descritas en este instrumento observarán los parámetros definidos en la memoria técnica desarrollada para el efecto. (Disposición general décimo quinta)

Pero a pesar de esta disposición, la SOT no ha publicado esta información del año 2024 en su página web institucional,¹⁶ con el fin de que esta información sea de fácil acceso y búsqueda y que pueda ser utilizada por sus administrados en el procedimiento administrativo sancionador, a fin de que puedan tener la certeza, previsibilidad y proporcionalidad de su aplicación en el establecimiento de las sanciones.

En este contexto y en razón de lo antes mencionado considero que, para el órgano instructor de la SOT va a ser imposible aplicar el artículo 254 del Código Sustantivo de la SOT (2023) y la fórmula contenida en esta disposición, para la emisión del dictamen en donde este servidor debe sugerir al órgano sancionador o resolutorio la sanción que se pretende imponer. Esta situación podría dejar al instructor en una encrucijada para culminar con esta etapa. A pesar de ello el instructor tiene una salida, para lo cual debe tener en consideración el orden jerárquico de aplicación de las normas,¹⁷ donde la Constitución y el Código Orgánico Administrativo están por encima de la normativa emitida por la SOT.

Es decir, el instructor debe aplicar los principios generales del derecho y de manera específica el principio de proporcionalidad para poder elegir entre algunas de las posibilidades validas entre el mínimo y el máximo de la sanción respecto de la infracción cometida

15 Ver: <https://www.finanzas.gob.ec/gads-acuerdos-ministeriales/>

16 Ver: <https://www.sot.gob.ec/resoluciones/>

17 Ver CRE: Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

sea leve, grave o muy grave. Para verificar que el principio de proporcionalidad se haya cumplido se lo realiza a través de la motivación, donde al momento de sugerir la sanción a imponerse deben encontrarse las razones que justifiquen su elección.

Por lo que considero siendo muy necesario que la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo derogue el artículo que contiene la fórmula para la gradación de las sanciones o de ser el caso lo reforme igualmente eliminado la fórmula, pero estableciendo parámetros o criterios de justicia claros como “la intencionalidad, la naturaleza y extensión de los perjuicios causados o del riesgo producido, la reincidencia, la finalidad de la regulación para el interés público” (CC, 2021, párr. 43) aterrizados a la realidad de los administrados de la SOT y las infracciones establecidas en la LOOTUGS. Factores que son posibles de normar debido a su capacidad reglamentaria, sin que estos parámetros o normativa agrave y modifique las circunstancias específicas de las infracciones establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Resolución

La resolución es el acto administrativo que resuelve el procedimiento administrativo sancionador “habitualmente sancionadora, aunque podría ser declaratoria de la inexistencia de responsabilidad” (Gómez y Sanz, 2023, p. 861), la resolución contendrá:

Tabla 3

Disposiciones sobre el contenido de la resolución establecidas en el Código Sustantivo de la SOT y el Código Orgánico Administrativo

Código Sustantivo de la SOT (Resolución Nro. SOT-DS-2023-013)		Código Orgánico Administrativo	
Art. 243 literal	Resolución de la SOT	Art. 260 numeral	Resolución del COA
a.	La entidad o dependencia responsable con su identificación y los datos de su representante legal.	1.	La determinación de la persona responsable.
b.	La singularización de la infracción cometida.	2.	La singularización de la infracción cometida.
c.	La valoración de la prueba practicada.	3.	La valoración de la prueba practicada.

d.	La sanción que se impone, con claridad y exactitud del valor pecuniario que por concepto de multa debe pagarse, o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad.	4.	La sanción que se impone o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad.
e.	Las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia o las medidas de reparación dispuestas.	5.	Las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia.
f.	Requerimiento de pago voluntario en diez (10) días, así como la cuenta en la cual se deba realizar el depósito, con la advertencia de que, en el caso de no efectuarse, se iniciará la ejecución coactiva.	NO	El Código Orgánico Administrativo no lo señala como parte del contenido
Total:	6	Total	5

Nota. Código Sustantivo de la SOT y el Código Orgánico Administrativo.

Aquí también consideramos necesario realizar una distinción sobre el contenido del dictamen con el de la resolución, en lo que tiene que ver con la sanción a imponerse. En el dictamen el Código Sustantivo de la SOT (2023) señala que el órgano instructor deberá utilizar el artículo sobre la graduación de las infracciones para la sanción que se pretenda imponer (art. 242, literal g). Sin embargo, de lo anotado al realizar una lectura del artículo 243 del Código Sustantivo de la SOT (2023), este no le indica al órgano resolutor que también debe utilizar el artículo sobre la gradación de las infracciones para la imposición de una sanción, sino más bien parecería que lo deja a como el órgano resolutor lo estime pertinente.

Como algo adicional, en la resolución administrativa de la SOT en el literal f del artículo señalado, encontramos que el órgano resolutor o sancionador debe indicar a los gobiernos autónomos descentralizados el requerimiento del pago voluntario en el término de diez días (Código Sustantivo de la SOT, 2023, art. 243, literal f), circunstancia que no se encuentra establecida en el Código Orgánico Administrativo dentro del procedimiento especial del procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, dentro del procedimiento especial de ejecución coactiva o ejecución de la sanción, en el COA (2017) establece dentro de la fase preliminar y facilidades de pago que:

El acto administrativo que se declare o constituya una obligación dineraria y ponga fin a un procedimiento administrativo en el que se haya contado con el deudor, el órgano a cargo de la resolución requerirá que la o el deudor pague voluntariamente dicha obligación dentro diez días contados desde la fecha de su notificación, previniéndole que, de no hacerlo, se procederá con la ejecución coactiva. (art. 271)

Como lo establece el Código Sustantivo de la SOT (2023), la resolución administrativa (acto administrativo) cuando sea sancionadora o declaratoria de responsabilidad, va a indicar “con claridad y exactitud del valor pecuniario que por concepto de multa debe pagarse” (art. 243, literal d.). En este contexto bajo una consideración metodológica, si se ha otorgado el término de diez días para el pago voluntario de la multa, contados desde la fecha de notificación del acto administrativo que resuelve el procedimiento, este término se encuentra también contenido dentro del tiempo para interponer un recurso de impugnación como lo es el recurso de apelación del artículo 224 del COA¹⁸. Es decir, para que el acto administrativo sea ejecutivo, debe haber causado estado en vía administrativa (COA, 2017, Art. 260), caso contrario esté todavía no es ejecutivo, situación que la Procuraduría General del Estado (PGE, 2020) en su pronunciamiento contenido en el oficio Nro. 08470, de fecha 12 de marzo de 2020 en respuesta a una consulta realizada por la misma Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, le señala que para que el acto administrativo sea ejecutivo, es decir, que cause estado en vía administrativa o se constituya en acto firme deben haberse configurado los requisitos establecidos en el artículo 218 del COA (p. 6).

Esto lo indicamos por la única de razón de dejar por sentado que a pesar de que la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE, 2002) señale que, para las multas impuestas, los intereses serán calculados desde la fecha de notificación hasta la fecha de pago (Art. 84, numeral 5.). En estos diez días no se podrían generar o cobrar intereses respecto de la multa impuesta a un gobierno autónomo descentralizado en atención al derecho a la seguridad jurídica y al principio de favorabilidad.

Finalmente, cabe recalcar que esta resolución debe ser motivada. En cuanto a la motivación del acto administrativo, el COA en su artículo 100 indica que en la motivación del acto administrativo se observará: 1. El señalamiento de la norma o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance. 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo. 3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados (COA, 2017, art. 100).

18 Art. 224.- Oportunidad. El término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, objeto de la apelación.

Conclusiones

El régimen administrativo sancionador creado por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y establecido en el Código Sustantivo de la SOT (2023) desde el artículo 207 al artículo 257 (pp. 81-97), de lo expuesto y analizado en el presente trabajo, la mayor parte de sus disposiciones no estarían contraviniendo el procedimiento especial sancionador del Código Orgánico Administrativo, dado que prácticamente la mayoría es transcripción textual de los artículos del COA, con ligeras adecuaciones a la realidad de los administrado de la SOT.

Sin embargo, existen disposiciones que se encuentran al margen o lo han sobrepasado, vulnerando principios constitucionales y derechos como al debido proceso y seguridad jurídica. Como por ejemplo el artículo 219 del régimen sancionador que trata sobre la caducidad de los informes de control, el mismo que se encuentra en completa contradicción con el artículo 100 sobre la caducidad de las acciones de control si no ha iniciado el procedimiento sancionador. O el artículo 254 de gradación de la multa para imponer una sanción que, contiene una formula la misma que es de imposible aplicación si los valores que corresponden a cada uno de los factores establecidos no han sido detallados.

A más de lo señalado, esta administración pública como cualquier otra, debe acatar lo expresamente señalado en la Constitución, leyes y reglamentos, para el presente trabajo lo definido en el Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (RLOOTUGS, 2019), donde es suficientemente claro al expresar que: “para el procedimiento de juzgamiento de las infracciones establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo se estará a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo” (Art. s/n, siguiente al Art. 75). Por lo que la SOT innecesariamente ha creado todo un régimen sancionador y del mismo se debería eliminar casi todas sus disposiciones en todas sus normas técnicas, a excepción como ya lo he indicado anteriormente la determinación en base a su estatuto orgánico del órgano que va a cumplir con la fase instructora y el competente para fase resolutive o sancionadora, recordando que estos necesariamente serán servidores públicos distintos.

Por otra parte, se ha podido observar que el procedimiento administrativo sancionador de la SOT únicamente tiene como finalidad el imponer una sanción administrativa pecuniaria y que en la imposición de la multa no se encuentra una justificación acorde a un Estado constitucional de derechos y justicia. Por lo que es necesario que se planteen medidas para garantizar que el procedimiento administrativo sancionador de la SOT, además que necesariamente respete principios constitucionales, no se quede solo en un tema coercitivo, sino que cumpla con los fines de la institución en el marco constitucional actual.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional de Ecuador. (2017, 20 de junio). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial del Gobierno del Ecuador Segundo Suplemento N° 31 (07 julio 2017).
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2016, 28 de junio). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Registro Oficial del Gobierno del Ecuador. Suplemento N° 790 (05 julio 2016).
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2010, 11 de agosto). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial del Gobierno del Ecuador Suplemento N° 303 (19 octubre 2010).
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2002, 29 de mayo). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial del Gobierno del Ecuador Suplemento N° 595 (12 junio 2002).
- Ávila, R. (2008). *Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia. En La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (págs. 22, 28–29). Quito, Ecuador.
- Beltrán, S. (2014). *Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora y el principio de proporcionalidad en la Función Judicial* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Quito, Ecuador. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/4754>
- CEPAL. (s.f.). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/gobiernos-autonomos-descentralizados-de-ecuador#:~:text=Los%20GAD%20son%20instituciones%20descentralizadas,interterritorial%2C%20integraci%C3%B3n%20y%20participaci%C3%B3n%20ciudadana>.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 (Ecuador).
- Corte Nacional de Justicia. (29 de septiembre de 2021). Resolución No. 10-2021.
- Corte Nacional de Justicia. (25 de octubre de 2021). Resolución No. 12-2021.
- Corte Constitucional del Ecuador. (08 de febrero de 2024). Sentencia 36-18-IN/24.
- Corte Constitucional del Ecuador. (20 de octubre de 2021). Sentencia No 1158-17-EP/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (29 de septiembre de 2021). Sentencia No 10-18-IN/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (21 de julio de 2021). Sentencia 34-17-IN/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (12 de agosto de 2020). Sentencia No. 335-13-JP/20.

- Corte Constitucional del Ecuador. (08 de julio de 2020). Sentencia No 546-12-EP/20.
- Corte Constitucional del Ecuador. (04 de diciembre de 2019). Sentencia 835-13-EP/19.
- Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I. (2023). *Derecho Administrativo Sancionador Parte General* (5ta ed.). Aranzadi, S.A.U.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (s.f.). *Clasificador Geográfico Estadístico-DPA*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Geografia_Estadistica/Micrositio_geoportal/index.html#clasificador-geog-dpa
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (31 de diciembre de 2023). *Clasificador Geográfico Estadístico 2024*.
- Moreta, A. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano* (2da ed.). Legalité.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA* (1ra ed.). Ediciones Continente.
- Pérez, S. (s.f.). *Delitos e infracciones administrativas. Folleto Valores para la democracias*, 8.
- Presidencia de la República. (2019, 25 de febrero). *Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Registro Oficial del Gobierno del Ecuador Suplemento N° 460 (03 abril 2019).
- Procuraduría General del Estado. (12 de marzo de 2020). *Oficio 08470*.
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (2023, 06 de marzo). *Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*.
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (2023, 04 de septiembre). *Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Registro Oficial del Gobierno del Ecuador N° 404 (26 septiembre 2023).
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (s.f.). *Quiénes somos*. <https://www.sot.gob.ec/quienes-somos/>.
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Intendencia Zonal 7. (29 de septiembre de 2023). *Procedimiento Administrativo Sancionador IZ7-PAS-1103-038-2023*.
- Real Academia Española. (s.f.). *Vigilancia*. <https://dle.rae.es/vigilancia>
- Real Academia Española. (s.f.). *Control*. <https://dle.rae.es/control>
- Ruocco, G. (2013). El Principio del “Debido Proceso” en vía Administrativa. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, 13(13), 2-17.