



La aplicación del principio Non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador, en el cantón Sevilla de Oro

The application of the Non bis in idem principle in administrative sanctioning law
in the canton of Sevilla de Oro

*A aplicação do princípio Non bis in idem no direito sancionatório administrativo,
no cantão de Sevilha de Oro*

ARTÍCULO ORIGINAL

Henry Eduardo Jaramillo Narváez
hejaramillo@ube.edu.ec

Edward Fabrício Freire Gaibor
effreireg@ube.edu.ec



Universidad Bolivariana del Ecuador. Duran, Ecuador

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i31.383>

Artículo recibido: 6 de marzo 2025 / Arbitrado: 3 de abril 2025 / Publicado: 16 de octubre 2025

RESUMEN

El principio Non bis in ídem constituye un límite para el ejercicio del ius puniendi estatal en tanto que se prohíbe que una persona por el mismo hecho y fundamento sea procesada o sancionada dos o más veces por un mismo hecho. Este principio tiene dos dimensiones. El objetivo de este estudio fue analizar el principio con sus dos vertientes y las implicaciones que conllevan a una de las vertientes, específicamente el material, dentro de las ordenanzas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla de Oro. El enfoque de esta investigación es cualitativa, y se utilizaron los métodos de investigación hermenéutico y exegético, lo que coadyuvó a determinar que en varias ordenanzas, se vulnera el principio Non bis in ídem, en su vertiente material, lo que conlleva que en los procesos sancionatorios administrativos por una determinada conducta se impongan más de una sanción al administrado.

Palabras clave: Derecho administrativo; Non bis in ídem; Sancionador; Sanción administrativa; Ordenanza

ABSTRACT

The principle of Non bis in idem constitutes a limit on the exercise of state legal rights, as it prohibits a person from being prosecuted or sanctioned twice or more for the same offense for the same reason. This principle has two dimensions. The objective of this study was to analyze the principle in both its aspects and the implications it entails for one of the aspects, specifically the material aspect, within the ordinances of the Decentralized Autonomous Municipal Government of the canton of Sevilla de Oro. The approach of this research is qualitative, and hermeneutical and exegetic research methods were used. This helped to determine that several ordinances violate the principle of Non bis in idem, in its material aspect, which leads to the imposition of more than one sanction on the individual in administrative sanctioning processes for a given conduct.

Key words: Administrative Law; Non bis in idem; Sanctioning; Administrative Sanction; Ordinance

RESUMO

O princípio Non bis in idem constitui um limite ao exercício do ius puniendi estadual na medida em que proíbe que uma pessoa seja processada ou punida duas ou mais vezes pelo mesmo ato e motivo. Este princípio tem duas dimensões. O objetivo deste estudo foi analisar o princípio com os seus dois aspetos e as implicações que acarretam um dos aspetos, especificamente o material, dentro das ordenanças do Governo Autónomo Descentralizado Municipal do cantão de Sevilla de Oro. A abordagem desta investigação é qualitativa, tendo sido utilizados os métodos de investigação hermenéutica e exegética, que permitiram constatar que em diversas portarias é violado o princípio Non bis in idem, na sua vertente material, o que implica que nos processos administrativos sancionatórios por determinada conduta seja imposta mais do que uma sanção ao administrado.

Palavras-chave: Direito administrativo; Non bis in ídem; Sancionador; Sanção administrativa; Portaria

INTRODUCCIÓN

Derecho Administrativo es un “Derecho de equilibrios entre principios constitucionales que frecuentemente generan conflictos llamados a ser resueltos en primer lugar por el legislador democrático mediante la elaboración de ponderaciones legislativas” (Ponderación, 2009). Para Rivero, (2022) es un Derecho especial formado por un equilibrio entre los privilegios de la Administración y las garantías de los ciudadanos, es decir, por una serie de "privilegios en más y en menos...".

La Administración Pública personifica el Poder del Estado y asume el servicio objetivo de los intereses generales de acuerdo con el principio de eficacia. Para ello dispone de unos poderes inéditos en el ámbito de los demás sujetos de Derecho, gozando de unas potestades exorbitantes del Derecho común. Junto a esos poderes exorbitantes y que hacen del derecho Administrativo un derecho de privilegios en más, el derecho Administrativo somete a la Administración Pública a unos límites, que hacen de él también un derecho de garantías a favor de los particulares y del interés general. Son ejemplos de privilegios: la Administración Pública puede crear, modificar y extinguir derechos por su sola voluntad mediante actos unilaterales.

La potestad sancionadora del Estado no solo le ha sido atribuida al Derecho penal, sino también al Derecho Administrativo Sancionador. Esta situación ha generado diversos problemas vinculados a la afectación del principio de Non bis in ídem, puesto que el legislador en muchas ocasiones no ha sido totalmente claro al delimitar los límites entre el ilícito penal y el administrativo.

Por ese motivo, la coexistencia entre el Derecho penal y Derecho Administrativo Sancionador ha generado diversas discrepancias respecto de su tratamiento tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, al punto de que hasta el día de hoy no existe consenso y es posible que ante un mismo supuesto de hecho se llegue a consecuencias jurídicas distintas, lo cual es contrario a la seguridad jurídica que debe ser garantizada en un Estado Constitucional de Derecho.

En la actualidad es posible constatar una proliferación de normativa de índole sancionatoria cuya ejecución queda entregada a diversos órganos de la Administración, sumada a la creciente cuantía de las sanciones que en dicho contexto les es posible imponer a los administrados. Esta última circunstancia ha sido mayormente evidenciada por la opinión pública dada la cobertura mediática de recientes sanciones impuestas por órganos administrativos por infracciones cometidas en el contexto administrativo.

En términos generales, la garantía Non bis in ídem importa la prohibición de que una misma persona sea sancionada y/o juzgada más de una vez en virtud de los mismos hechos. A fin de abordar la temática de la presente investigación, procederemos a analizar el principio en cuestión en términos generales, evidenciando su reconocimiento normativo, su fundamentación, y finalmente sus presupuestos de aplicación.

Resulta significativo destacar, que de la propia conceptualización de garantía Non bis in ídem se desprende su doble contenido, esto es, por un lado, la vertiente material que es la prohibición que, para una determinada conducta, se impongan más de una sanción al administrado; y, por otro lado, la prohibición de que una misma persona sea sometida a múltiples enjuiciamientos por unos mismos hechos, correspondiendo a la llamada vertiente procesal. Ambas serán revisadas separadamente en la presente investigación, dando cuenta de los diversos matices que importa su conceptualización.

Ahora bien, se reconoce la aplicabilidad del principio Non bis in ídem, en el derecho administrativo sancionador, es menester tener en consideración que en el ámbito del derecho administrativo existen ciertos aspectos que se analizarán en el desarrollo de este artículo científico.

Según el artículo 76 numeral 7 letras i), se señala: "...nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia". Es decir, ninguna persona debe ser sancionada más de una vez por una misma acción u omisión dentro de una misma materia, sea penal, civil o administrativa, respectivamente. La ley tipifica infracciones y establece sanciones para que el ejercicio del poder punitivo no violente este principio constitucional. La prohibición de que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho, se traduce en la imposibilidad de sancionar dos veces por un mismo hecho, precisamente esta es la vertiente material del principio Non bis in ídem.

El Estado a través de los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), está facultado para delimitar las reglas de juego en una sociedad, pero este intervencionismo, en muchas ocasiones resulta excesivo y, de cierta manera, arbitrario, puede no siempre ser prudente ya que los niveles de intervención del Estado específicamente del gobierno local muchas veces son consecuencia de una política económica y social; sobre ello el Dr. Alejandro Nieto señala que: "si el régimen sancionador es una mera e inevitable consecuencia del régimen de intervención, habrá que empezar por preguntarse primero hasta dónde debe llegar esta, puesto que a menos intervenciones menos sanciones". Vale señalar que los GADS cuentan con la potestad de regular, proteger y sancionar determinados hechos o

conductas que afectan el bienestar social, procediendo según el rango de la norma legal, a utilizar los mecanismos legislativos establecidos para aprobar las mismas.

Partiendo de esta premisa, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla de Oro, de la Provincia del Azuay, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, cuya finalidad es la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, de los habitantes del cantón Sevilla de Oro, a través del ejercicio de las funciones y competencias que constitucional y legalmente le corresponden; así como sancionar a los administrados cuando incurren en una conducta que se encuentra tipificada en las ordenanzas. ´

Por consiguiente, la finalidad de esta investigación es abordar la problemática advertida y desarrollar las principales posturas que se desarrollan para determinar y mostrar los alcances del principio Non bis in ídem conjuntamente con sus dos vertientes, específicamente respecto a las ordenanzas expedidas por Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla de Oro, que son utilizadas para regular ciertos comportamientos o actuaciones de la sociedad; así como también, imponer más de una sanción al administrado previo el procedimiento sancionador correspondiente, cuando incurre en una determinada conducta regulada en las ordenanzas, hecho que vulnera el principio del Non bis in ídem, en su vertiente material, por lo que es imperativo, se torna imperativo plantear una solución a este problema jurídico a efectos que no se sigan vulnerando el principio Non bis in ídem de los administrados de Sevilla de Oro.

MÉTODO

El enfoque utilizado es el cualitativo, que se utiliza para responder preguntas que no se pueden medir, y se centra en obtener información de las experiencias y percepciones de los autores, que se caracteriza por el uso de la observación y el análisis para la recopilación de datos que no sean numéricos.

El investigador, Mata (2019), respecto de este enfoque de investigación manifiesta que: “La investigación cualitativa asume una realidad subjetiva, dinámica y compuesta por multiplicidad de contextos. El enfoque cualitativo de investigación privilegia el análisis profundo y reflexivo de los significados subjetivos e intersubjetivos que forman parte de las realidades estudiadas.”

En esta la investigación se utilizaron los métodos hermenéutico y exegetico, que permitieron interpretar y comprender el principio estudiado y las normas relacionadas al mismo, a su vez, por medio del último método mencionado, se realizó un análisis crítico al problema estudiado; esto es, que en el las ordenanzas expedidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Sevilla de Oro y procesos sancionadores instaurados por el GAD mencionado, se vulnera el principio Non Bis in ídem, en su vertiente material, lo que acarrea que en los procesos sancionatorios administrativos por una determinada conducta se impongan más de una sanción al administrado

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El principio non bis in ídem

El principio de Non bis in ídem, es una garantía para el ciudadano en tanto que sirve como límite al ius puniendi estatal, puesto que este se orienta a evitar que un solo hecho genere dos (o más de dos) consecuencias jurídicas de carácter sancionador (José Muñoz Clares & José María Caballero Salinas, 2019, pág. 270). En otras palabras, lo que se busca es evitar la persecución penal múltiple como garantía fundamental de todo ciudadano en un Estado Constitucional de Derecho y para afirmar que se está afectando dicho principio es necesario verificar que exista “identidad de la persona perseguida, identidad del objeto de persecución e identidad de la causa de persecución”.

Cabe señalar que este principio se encuentra recogido de manera expresa como derecho fundamental en la Constitución de la República del Ecuador, precisado que es una garantía implícita del debido proceso y el derecho de las personas a la defensa, regulado en el literal i) del numeral 7 del artículo 76 de cuerpo constitucional nombrado (Constitución del Ecuador, 2008).

Su protección se justifica desde su reconocimiento convencional, puesto que este se encuentra establecido tanto en el inciso 4, del artículo 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), como en el inciso 7, del artículo 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976).

Este principio, tanto desde su contenido procesal como material, además de ser una garantía del debido proceso, también lleva a la garantía de protección de otros derechos fundamentales. Por un lado, desde el contenido procesal lo que se busca es garantizar que una persona no pueda ser procesada dos veces por un mismo hecho, por lo que se busca garantizar una tutela judicial efectiva sin indefensión; es decir,

un proceso con las debidas garantías constitucionales, toda vez que su vulneración llevaría a una duplica de procesos (Díaz y García, 2004, pág. 11).

Por su parte, desde la vertiente material lo que se pretende es que una persona no pueda ser sancionada dos veces por un mismo hecho, puesto que ello constituiría un abuso del iuspu-niendi estatal. De afectarse el Non bis in ídem material también se afecta el principio de legalidad en tanto que un ciudadano investigado en un fuero asume que no se le puede procesar por los mismos hechos y fundamentos en otro fuero, lo cual lleva a que la persona no conozca con exactitud cuáles son las consecuencias jurídicas que generó su conducta (Díaz y García, 2004, pág. 15).

Unido a ello, resulta importante señalar que la doble imposición de una sanción también afecta el principio de proporcionalidad y culpabilidad en tanto que genera acumulación de sanciones: “la sanción no sería proporcional a la gravedad del hecho (y, en su caso, a la culpabilidad del sujeto), sino mayor o más grave” (Ob., pág. 10). Con todo ello, es posible advertir que una incorrecta aplicación de este principio genera afectación a diversos derechos fundamentales.

Principio non bis in ídem. Conceptualización

Guillermo Cabanellas, define Non bis in ídem como un aforismo latino que significa no dos veces sobre lo mismo (Cabanellas, 1995). Para Rafael Márquez Piñero, con la citada expresión se quiere indicar que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso penal anterior (Barrena & otros, 1994).

De León Villalba, califica el “Non bis in ídem”, o también llamado “ne bis in ídem”, como un criterio de interpretación o solución a constante conflicto entre la idea de seguridad jurídica y la búsqueda de justicia material, que tiene su expresión en un criterio de la lógica, de que lo ya cumplido no debe volverse a cumplir. Esta finalidad, continúa diciendo el referido autor, se traduce en un impedimento procesal que negaba la posibilidad de interponer una nueva acción, y la apertura de un segundo proceso con un mismo objeto (Maiber, 1986, pág. 415).

En otras palabras, el Non bis in ídem, garantiza a toda persona que no sea juzgado nuevamente por el mismo delito o infracción, a pesar de que en el juicio primigenio fue absuelto o condenado por los hechos que se pretenden analizar por segunda ocasión.

El principio Non bis in ídem tiene su origen en el derecho romano, estando los efectos del postulado restringidos a la esfera procesal del mismo. De sus remotos orígenes en el derecho romano, la prohibición fue adoptada por otros ordenamientos; así, los sistemas normativos germánico, italiano, inglés y español realizaron una interpretación de este principio, pero siempre respetando su sentido genuino, la prohibición de que por un mismo hecho se abran dos expedientes a una misma persona (Quiroga, 2004).

Trasladándonos al escenario nacional actual, es evidente que el principio en estudio tiene plena vigencia, y para ello se ha ajustado a las circunstancias y exigencias de nuestro tiempo. Así, este principio no tiene una aplicación reducida al derecho penal, sino que, por el contrario, tiene plena operatividad ahí donde se ejerza el ius puniendi del Estado (Lora, 2007).

De esta forma, el derecho fundamental a no ser juzgado dos veces por un mismo hecho y bien jurídico cobra plena vigencia cuando el ius puniendi del Estado sea desplegado efectivamente por los jueces, la Administración Pública y por los particulares, en el ejercicio de funciones públicas, en la medida en que conforma los postulados que presiden el debido proceso sancionador.

La perspectiva material del principio Non bis in ídem. Conforme a esta perspectiva, el principio prohíbe la aplicación de dos o más sanciones, en uno o más órdenes punitivos, si concurre identidad de sujeto, hecho y fundamento, con base a las siguientes características:

Cuando exista identidad de sujeto: Identidad objetiva, de hecho, o fáctica. Importa la configuración efectiva o práctica de una acción u omisión susceptible de ser encasillada en una descripción legal típica.

Identidad de fundamento punitivo. En términos simples, esta identidad busca determinar si las normas concurrentes protegen o no un mismo bien jurídico. En general las normas no establecen de manera categórica el o los bienes jurídicos que protegen, por lo cual será necesario verificar si en ellas efectivamente existe una doble protección.

En este sentido, la Corte Constitucional ecuatoriana para el periodo de transición, dentro del caso signado con el Nro. 1149-07-RA, ha determinado con absoluta claridad las dos vertientes o dimensiones con las que cuenta el principio Non bis in ídem, indicando lo siguiente:

El principio Non bis in ídem, inobservado por los demandados, cuenta con una doble dimensión: en su vertiente material garantiza el derecho a no ser sancionado dos o más veces por la infracción de un mismo bien jurídico; mientras que, en su vertiente procesal, garantiza el derecho a no ser sometido a juzgamiento dos o más veces por un mismo hecho.

En efecto, la dimensión material de este principio impide que una persona sea sancionada o castigada dos o más veces por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento; mientras que en su dimensión procesal se había establecido que tiene conexión con los principios de legalidad y proporcionalidad, es decir, todo esto tiene su fundamento en la necesidad de garantizar a los ciudadanos un conocimiento anticipado del contenido de la reacción punitiva o sancionadora del Estado ante la eventual comisión de un hecho antijurídico ante la eventual comisión de un hecho antijurídico.

Tal cometido garantista devendría inútil si ese mismo hecho y por igual fundamento, pudiese ser objeto de una nueva sanción, lo que comportaría una punición desproporcionada de la conducta antijurídica (República del Ecuador, Corte Constitucional Sentencia 1149-07-RA, 2009, pág. 25).

Se trata, entonces, no solo de una prohibición de sancionar dos veces una misma conducta, sino de iniciar un nuevo procedimiento para tratar temas sobre los cuales se pronunció ya una resolución. En cuanto al Non bis in ídem y el derecho administrativo, debo indicar que originalmente este principio se estableció y fue desarrollado como parte del derecho penal. Actualmente, sin embargo, hay consenso general en el sentido de que se extiende no solo a este, sino a todos los ámbitos en los que se expresa el poder punitivo del Estado, como el derecho administrativo.

En el derecho ecuatoriano el principio Non bis in ídem, fue recogido por el texto constitucional ecuatoriano de 1998, cuyo artículo 24 número 16, disponía que nadie podría ser juzgado más de dos veces por la misma causa. En la Constitución vigente se mantiene esta disposición en la letra i), número 7, del artículo 76, pero con un agregado: Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia.

Más adelante se hará referencia a este agregado, que no tiene mayor relevancia para el caso que nos ocupa; por ahora, lo que se pretende destacar es el hecho de que el principio Non bis in ídem, tiene carácter constitucional. Si bien en el texto constitucional de 1998 podía caber la duda de si el principio que nos interesa, que formaba parte de los principios del debido proceso, debía entenderse como aplicable exclusivamente al ámbito penal, la Constitución vigente no deja lugar a duda de que el principio Non bis

in ídem, se aplica tanto en los procesos judiciales, como en los procedimientos administrativos, pues a unos y otros se refiere expresamente al texto constitucional.

La perspectiva procedimental de la prohibición consiste en la imposibilidad de llevar a cabo procesamientos múltiples, sea en uno o más órdenes jurídicos sancionadores, por el o los hechos, por los sujetos y fundamentos sobre los que ha recaído la cesación del procedimiento o resolución.

En definitiva, esta vertiente impide un nuevo procedimiento con base en el mismo hecho cuando existe una resolución firme (excepción de cosa juzgada), o cuando el hecho está siendo objeto de un proceso en desarrollo, litispendencia Nogueira, 2013, pág. 412).

Se puede afirmar que en virtud del principio de Non bis in ídem, no pueden impulsarse dos procedimientos administrativos en diferentes autoridades administrativas o en la misma entidad estatal en los que se sancionen las mismas infracciones. Para que este principio sea aplicable, es indispensable la existencia de una triple identidad, la cual, parafraseando lo indicado por Jaime Ossa en su obra “Derecho Administrativo Sancionador, una aproximación dogmática”, para que se configure la violación al principio del, non bis in ídem, se debe configurar la siguiente triple identidad: i) identidad de sujeto o de persona, ii) identidad de hechos o de res; e, iii) identidad de fundamento o de causa atendí. (Arbeláez, 2009, pág. 295)

La jurisprudencia ecuatoriana reconoce también la necesidad de esta triple identidad. Como vimos en una cita anterior, para la Corte Constitucional “la dimensión material de este principio impide que una persona sea sancionada o castigada dos o más veces por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento” (República del Ecuador, Corte Constitucional Sentencia 1149-07-RA, 2009, pág. 25).

Los dos primeros elementos pueden identificarse sin dificultad; basta preguntarse si el procedimiento se inicia, o la sanción se impone, a partir de unos mismos hechos y contra una misma persona. Identificar el fundamento puede revestir mayor dificultad y, como lo sostiene la jurisprudencia ecuatoriana, este es clave para definir el sentido del principio. Se puede hablar de un mismo fundamento, dice la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando la sanción se impone como consecuencia de “un mismo contenido injusto, esto es, de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido”. (República del Ecuador, Corte Constitucional Sentencia 1149-07-RA, 2009, pág. 25)

Potestad sancionadora de la administración pública

Para comenzar a analizar la potestad sancionadora de la administración se debe partir del término potestad; definido en el Diccionario de Cabanellas como: “poder, facultad, atribución, derecho u obligación otorgado a una persona o a las autoridades” (Cabanellas, Diccionario Elemental Jurídico, 2005, pág. 40). Se considera de manera general que la potestad sancionadora de la administración la facultad que tiene la administración pública de imponer sanciones de tipo administrativo; ante conductas infractoras de las normas de esta naturaleza.

Para comprender mejor esta Potestad Administrativa Sancionadora como potestad del Estado deben analizarse sus antecedentes, los que están basados en la Administración Pública, a la cual le correspondía dentro de su ejercicio satisfacer las necesidades de índole general, lo que motivó que fueran aumentando paulatinamente sus funciones, resultando necesario contar con nuevas herramientas para ello; como el poder sancionar ante determinados incumplimientos tanto a sus funcionarios internos como a los usuarios externos. Considerándose en síntesis estos supuestos los que dieron lugar a los poderes sancionadores, conduciendo así a su paulatina expansión.

De acuerdo con el criterio del ecuatoriano Dr. Marco Morales Tobar, “no se puede concebir el desenvolvimiento de la actividad administrativa sin una potestad sancionadora propia; esto se debe a que, para velar por el interés público, es necesario que se tomen medidas para sancionar la desobediencia a las leyes que puedan cometer los individuos” (Morales Tobar, 2010, pág. 325)

El Derecho Administrativo Sancionador desarrolla su propia aplicación en su ámbito de competencia. Como menciona el Dr. Jorge Zavala Egas: “la potestad pública administrativa [...] configura un haz de competencias administrativas distribuidas para su efectivo ejercicio, mediante la concreción de determinadas funciones o actividades administrativas”. (Zavala Egas, 2011, pág. 253)

En general, se considera que la potestad sancionadora de la administración consiste básicamente en la creación de normas que, para este Artículo Científico, se enfocarán en Ordenanzas en las que se tipifican infracciones, que originan una sanción, que termina, en la mayoría de los casos, en un tema estrictamente pecuniario. El Estado a través de los respectivos GADS les está facultado para delimitar las reglas de juego en una sociedad, pero este intervencionismo, en muchas ocasiones resulta excesivo y, de cierta manera, arbitrario, puede no siempre ser prudente ya que los niveles de intervención del

Estado específicamente del gobierno local muchas veces son consecuencia de una política económica y social.

De conformidad con el artículo 238 de nuestra Constitución, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como los denomina la nueva Constitución, gozan de “autonomía política, administrativa y financiera”, y se rigen “por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”. Este sistema de organización territorial se acompaña del correspondiente esquema de distribución de competencias. (Constitución del Ecuador, 2008). El artículo 240 de la Constitución, que establece:

Art. 240. Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. (Constitución del Ecuador, 2008)

La Constitución de Ecuador no solo determina la tarea constitucional específica, sino que también determina sus límites y consideraciones que estas deben respetar. Debe tenerse en cuenta que la autoridad reguladora es extremadamente importante para la ley administrativa, debido a que la administración en sí misma es lo que debe ser responsable de regular las múltiples áreas en las que ejerce su acción, para facilitar la acción de sus órganos e instituciones. La jerarquía normativa examinará, la competencia y la regulación, teniendo en observación varios componentes, ciertos cuerpos transparentes y el oficio de control emiten regulaciones reglamentarias.

Competencia de los Gad - municipales para imponer sanciones y su aplicación a través de ordenanzas municipales

Dentro de las atribuciones que el COOTAD otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a los Concejos Cantonales le corresponde “El Ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, mediante la expedición de Ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones” (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

El Concejo Municipal, como cuerpo colegiado, es responsable del ejercicio de la facultad legislativa que les concede la Constitución de la República del Ecuador, a los GAD municipales, cuya facultad se materializa en ordenanzas municipales, cuerpos normativos que van más allá del contenido reglamentario tradicional, porque son el instrumento normativo que desarrolla el contenido de las competencias exclusivas que la Constitución le asigna a este nivel de gobierno, con opciones de prevalencia incluso sobre la normativa nacional, en aplicación del principio de competencia que también contempla la Constitución (Nagua, 2017, pág. 101).

Estos preceptos jurídicos establecidos por las corporaciones o cuerpos colegiados de derecho público en el marco de la autonomía que les confiere la Constitución, por lo tanto, para su discusión y aprobación el órgano local requiere la autorización legal que defina su contenido. Podrá definirse la ordenanza administrativa diciendo que es el conjunto de preceptos dictados para el buen gobierno de una ciudad o comunidad o para regir la organización militar. La ordenanza tiene siempre normas generales y posee eficiencia en el exterior del ente, debiendo ser publicada (Diez, 1963, pág. 469).

En el desarrollo de la potestad normativa sancionadora municipal las ordenanzas municipales juegan un rol protagónico, a medida que sus disposiciones se ajusten a los principios que informan el ejercicio del ius puniendi estatal. Estos instrumentos jurídicos unilaterales incorporan disposiciones al ordenamiento jurídico, innovándolo, y estas contienen normas de carácter general, es decir van dirigidas a situaciones o sujetos indeterminados y obligaciones para la comunidad, gozan de legitimidad desde su expedición y publicación.

Son dictadas a través de un procedimiento en el ejercicio de una facultad compartida entre el alcalde y el concejo municipal, en donde el primero tiene la iniciativa en materia y el concejo cantonal le corresponde su aprobación, por tanto, es un acto normativo municipal dotado de un alto grado de legitimidad, y esta debe ser socializada a la comunidad en forma oportuna y adecuada ya sea de manera escrita o digital incorporando en los sistemas tecnológicos o digitales de cada municipalidad.

La Ordenanza Municipal es toda normativa creada y emitida por el Concejo Municipal de un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, y que está relacionado con temas de interés general para la población, cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio para los ciudadanos de un cantón.

En base a estas competencias se activa la facultad normativa de los GAD'S Municipales, ya que, el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno, se efectiviza mediante sus facultades, las cuales no son más que atribuciones como la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión. En este sentido, la facultad de control, esta regulariza por la misma norma en el inciso tercero del Art. artículo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, el cual establece que:

El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico. (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010)

Como se ha analizado anteriormente las sanciones son de naturaleza netamente administrativa y se aplican en virtud de los procedimientos legales establecidos de esta naturaleza. Los municipios ejercen la potestad sancionadora, a través de la imposición de sanciones administrativas, que se encuentran previstas y tipificadas en las mencionadas ordenanzas y en el caso que nos ocupa en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla de Oro, existen un sinnúmero de ordenanzas en las cuales se establecen sanciones administrativas.

Ordenanzas del gobierno autónomo descentralizado del cantón, Sevilla de oro que vulneran el principio Non Bis in Idem

Al ser el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla de Oro, una entidad pública descentralizada del Estado central que cuenta con autonomía política, administrativa y financiera. Y que el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, concatenado con los literales a) y b) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), les a investido a estos, con la facultad de emitir normas para regular y contralar el orden social dentro de la jurisdicción de sus territorios.

Es por ello que, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla de Oro, durante toda su vida institucional ha venido emitiendo y promulgando un sinnúmero de Ordenanzas de carácter punitivo. Pero las mismas no ha respetado el principio Non bis in ídem, en su vertiente material, ya

que muchas de ellas cuentan hasta con tres sanciones diferentes por la misma infracción. Estos actos normativos constituyen una arbitrariedad por parte del GAD Municipal, ya que violenta completamente el principio constitucional en estudio.

La Corte Constitucional del Ecuador, por ejemplo, conoció una demanda en la que se impugnó la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal No.-047 aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito, y sancionada por el Alcalde Metropolitano el 15 de abril de 2011, la que tipificaba como infracción la prestación del servicio de taxi sin el permiso o habilitación administrativa o en contravención a normas técnicas, la que era castigada con una multa de veinte remuneraciones unificadas y la inhabilitación al propietario del vehículo por cinco años para participar en convocatorias públicas para prestar el servicio de taxi. El máximo órgano de control constitucional concluyó que la sanción era desproporcionada por lo que declaró su inconstitucionalidad. (Ecuador Corte Constitucional, Sentencia 025-16-SIN-CC, 2016)

Partiendo de este punto, vamos a analizar algunas de las ordenanzas que ha expedido y promulgado el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla de Oro, en así que, tenemos la Ordenanza que sanciona la Actualización del Plan de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, publicada en la edición especial N° 1755, del Registro Oficial, en fecha 17 de noviembre de 2021, la cual en su artículo 199 referente a las infracciones graves sobre ocupación de suelo, establece lo siguiente:

“Serán consideradas como faltas graves a la ocupación del suelo del cantón Sevilla de Oro, sin perjuicio de las establecidas en la normativa vigente, las siguientes: a. Realizar construcciones que no sean legalizables de acuerdo a las características de ocupación del suelo y/o determinantes establecidas para el sector, es decir construcciones que invadan zonas de retiro obligatorio o que se emplacen edificaciones en zonas de márgenes protección, se procederá a la suspensión de la obra, se le impondrá la multa de 50 salarios básicos unificados, conforme al Art. 114 de la LOOTUGS. El GAD Municipal realizará el debido proceso administrativo del caso para proceder con la demolición”.

Como se puede denotar dicho Articulado establece claramente, dos sanciones para una misma infracción, esto es, la multa de 50 salarios básicos unificados y la demolición. Determinado claramente una violación directa al principio constitucional Non bis in ídem, en su vertiente material.

De igual forma, la Reforma a la Ordenanza Sustitutiva que Regula da Dotación del Servicio de Agua Potable en la Cabecera Cantonal y en los Sectores de la Unión, Chacalhuayco y Urcochagra de Sevilla de Oro, publicada en el Registro Oficial N° 26, en fecha de julio de 2013, al referirse sobre las conexiones clandestinas determina:

“Art. 26.- Si se encontrare conexiones fraudulentas o clandestinas, el culpable pagará una multa de 200 dólares, para la categoría residencial y oficial y de 250 dólares para la categoría comercial e industrial, sin perjuicio de la suspensión del servicio y de la acción legal correspondiente. En caso de reinstalación sin el trámite y autorización respectiva al infractor se le cobrará una multa de 200 dólares”.

Existen incluso ordenanzas, pueden llegar a establecer hasta dos sanciones, por una misma infracción o conducta, con el único componente adicional, que se trata de una reincidencia, es así que, la Ordenanza que Regula la Apertura de Lugares de Diversión de Actividades Físicas y Económicas del cantón Sevilla de Oro, publicada en el Registro oficial No.- 324, en fecha 6 de noviembre de 2020, misma que en su artículo 28 al referirse sobre la reincidencia establece:

“La reincidencia en el cometimiento de las fracciones descritas en el presente instrumento se sancionará con un salario básico unificado para la primera reincidencia, misma que será considerada una infracción grave; la segunda reincidencia conllevará la clausura de local comercial y dos salarios básicos unificados, misma a que será considerada una infracción muy grave; al tratar de personas que ejercen su actividad económica dentro de los bienes públicos como el mercado, serán revocados autorización de uso del bien público y dos salarios básicos unificados”.

Como se puede denotar, la presente norma, con relación en la reincidencia cuando se trata de la segunda reincidencia prevé como sanción la clausura del local comercial y dos salarios básicos unificados, disposición normativa que vulnera el principio Non bis in ídem. Así como también, del artículo citado se desprende que al tratarse de personas que ejerzan su actividad económica dentro de los bienes públicos, lo sancionan como autorización de uso del bien público y dos salarios básicos unificados, lo que conlleva a la afectación del principio estudiado en este artículo.

Discusión

En el ámbito del orden administrativo, es preciso efectuar ciertas precisiones. Si bien la doctrina y la jurisprudencia no discuten su aplicación, cabe destacar que ésta se produce por “regla general”. En efecto, se trata de un principio, que, a diferencia de los demás principios extrapolables a este ámbito, no admite matizaciones o adecuaciones, esto es, o se aplica o no se aplica, sin dar cabida a categorías intermedias.

En cuanto a su fundamento, estaría estrechamente vinculado a los principios de legalidad y tipicidad, prohibiendo que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho y fundamento jurídico (Cordero, Camacho, & Vergara, Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador, 2004, pág. 144). Se trata de un principio que busca limitar el ius puniendi del Estado, llegando inclusive a constituir, para algunos, un principio general de Derecho (aplicable a diversos ámbitos) de carácter esencial, que procura tutelar la dignidad humana.

Además, el ordenamiento jurídico debe dar a cada uno lo que proporcionalmente le corresponde, por lo que una multiplicidad de procedimientos y sanciones afectaría la idea de “justicia” que persigue el Derecho. De esta manera, se trata de un principio que, tanto para el ámbito penal como administrativo sancionador, presenta un mismo contenido y características, teniendo una aplicación por regla general en este último sistema jurídico.

En cuanto a su fundamento, estaría estrechamente vinculado a los principios de legalidad y tipicidad, prohibiendo que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho y fundamento jurídico. Se trata de un principio que busca limitar el ius puniendi del Estado, llegando inclusive a constituir, para algunos, un principio general de Derecho (aplicable a diversos ámbitos) de carácter esencial, que procura tutelar la dignidad humana. Además, el ordenamiento jurídico debe dar a cada uno lo que proporcionalmente le corresponde, por lo que una multiplicidad de procedimientos y sanciones afectaría la idea de “justicia” que persigue el Derecho (Cordero, 2014).

CONCLUSIONES

El fin principal que busca el principio general Non bis in ídem es la no reiteración del iuspuniendi del Estado a una persona por un mismo hecho e idéntico bien jurídico. Teniendo en cuenta que el objetivo principal del principio es la no duplicación de la potestad sancionadora del Estado, las medidas con consecuencias negativas que no sean manifestaciones del iuspuniendi pueden concurrir con estas sin que ello signifique conculcar el principio Non bis in ídem.

Jurisprudencialmente en el Ecuador, existen dos vertientes del principio Non bis in ídem, la vertiente material y la vertiente procesal. La primera se refiere, que no puede existir dos o más sanciones por el mismo hecho. Y la segunda, refiere a que no puede existir dos procedimientos por un mismo hecho.

Dentro del desarrollo de esta investigación, se ha analizado a profundidad el principio Non bis in ídem, y se ha logrado demostrar que en varias de las ordenanzas expedidas por el Consejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Sevilla de Oro, se vulnera la vertiente material del principio antes referido, en ese sentido, se ha establecido una propuesta de reformas a los artículos de las ordenanzas expedidas por GAD del cantón de Sevilla de Oro, a efectos que en procesos sancionadores en contra de los administrados no se vulnere el principio Non Bis in Ídem en su vertiente material.

Finalmente, la proposición de reforma a los artículos detallados en la propuesta de esta investigación tiene su objeto y validez, que es la de dejar sentado que existen disposiciones normativas que vulneran el principio del Non bis in ídem, pero sobre todo que sea el impulso para que las demás ordenanzas expedidas por el GAD del cantón de Sevilla de Oro sean reformadas con la finalidad que no se impongan dos o más sanciones al administrado por una misma conducta y de esta manera se respete el principio anteriormente referido tanto en su vertiente material como procesal.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Arroyo, L. (2009). Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo, *Revista Indret*, Madrid: Ed. Paidós, 2-32. https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/621_es.pdf
- Cordero, E. (2014). *El Derecho Administrativo Sancionador. Bases y principios en el Derecho chileno* (Santiago, Legal Publishing Thomson Reuters, La Ley, 2014). *Revista De Derecho* (Valdivia), 27(2), 300–302. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502014000200017>
- Nieto, A. *Derecho Administrativo Sancionador* (4ª edición, Tecnos, Madrid, 2005).
- Nieto, A. *Derecho Administrativo Sancionador* (5ª edición, Tecnos, Madrid, 2012).
- Nogueira, H. (2013). *Derechos fundamentales y garantías constitucionales* (3ª edición, Santiago, Librotecnia, 2013)
- Mañalich, J. (2011). El principio ne bis in ídem en el Derecho Penal chileno. *Revista de Estudios de la Justicia*, 15 (2011), 139-169. <https://doi.org/10.5354/rej.v0i15.29476>
- Mañalich, J. (2014). El principio ne bis in ídem frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio. *Política Criminal*, 9 (18), 543-563. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/135239>
- Rebollo, M., Izquierdo, M., Armijo, A. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador* (Valladolid, Lex Nova, 2010).
- Román, C. El derecho administrativo sancionador en Chile, en *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 16 (2009), 89-101. <https://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Roman-Cordero-El-Derecho-administrativo-sancionador-en-Chile.pdf>
- Sanz, Á. (2008). Aplicación transnacional de la prohibición del bis in ídem en la Unión Europea. *Revista Penal*, 21, 126-138. <https://ariasmontano.uhu.es/rest/api/core/bitstreams/06e041b5-c7c0-4e67-bfa8-1e6433320858/content>
- Soto, E. (2000). *Derecho Administrativo Penal. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración*, en *Boletín de Investigaciones, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, 44-45, (1979/1980), 95-103;