



FACULTAD DE POSGRADOS

**LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS
EN ACUERDOS MINISTERIALES, A LA LUZ DE LA RESERVA DE LEY**

Autor: Samantha Geraldine Solano Ballesteros

Año
2023



FACULTAD DE POSGRADOS

**LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS
EN ACUERDOS MINISTERIALES, A LA LUZ DE LA RESERVA DE LEY**

Trabajo de titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos
para optar por el título de magister en Derecho Procesal Constitucional

Profesor guía: Esteban Polo

Autor: Samantha Geraldine Solano Ballesteros

Año

2023

DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

"Declaro haber dirigido el trabajo, la tipificación de infracciones y sanciones administrativas en acuerdos ministeriales, a la luz de la reserva de ley, a través de reuniones periódicas con el estudiante Samantha Geraldine Solano Ballesteros, en el semestre [semestre en que se realizó el trabajo], orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

Esteban Polo

Número de cédula

DECLARACIÓN PROFESOR CORRECTOR

"Declaro haber revisado este trabajo, la tipificación de infracciones y sanciones administrativas en acuerdos ministeriales, de la estudiante Samantha Geraldine Solano Ballesteros, en el semestre (**semestre en que se realizó el trabajo**), dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

Nombre y apellido

Número de cédula

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

Samantha Geraldine Solano Ballesteros

C.C. 0201586955

AGRADECIMIENTOS

Agradezco infinitamente al Gran Arquitecto del Universo, a mi esposo, a mi hija, a mis padres y hermano, por su apoyo incondicional para el cumplimiento de esta meta.

Resumen

La Corte Constitucional del Ecuador ha reconocido la posibilidad de que la reserva de ley permita la colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones administrativas siempre que sea determinada de forma expresa en una ley, sin embargo, la tipificación de dichos tipos a través de acuerdos ministeriales resulta inconstitucional, por ser contraria a la reserva de ley, al principio de legalidad y al de tipicidad garantizados en la Constitución de la República del Ecuador (2008). En tal sentido, la presente investigación analiza a la reserva de ley, al principio de legalidad y finalmente, se analiza un acuerdo ministerial como caso ejemplo de la hipótesis planteada.

Abstract

The Constitutional Court of Ecuador has recognized the possibility that the principle of legal reservation, allows regulatory collaboration in the typification of administrative infractions as long as it is expressly determined in a law, however, the typification of said breaches through a ministerial agreement is unconstitutional, because it is contrary to the principle of legal reservation, legality and the principle of typicality guaranteed in the Constitution of the Republic of Ecuador (2008). In this sense, the present investigation analyzes the legal reservation, the principle of legality and finally, a ministerial agreement as an example of the proposed hypothesis.

Índice

Introducción.....	1
1. La reserva de Ley	2
1.1. Concepto y características	2
1.2. Naturaleza jurídica de la reserva de ley, con relación a la tipificación de infracciones y sanciones en el Ecuador	3
1.3. Alcance y límites de la reserva de ley con relación a la tipificación de infracciones y sanciones.....	4
1.4. Relación entre la reserva de ley y el principio de legalidad	5
2. La procedencia de la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas en acuerdos ministeriales	9
2.1. La inconstitucionalidad de la tipificación de infracciones administrativas en acuerdos ministeriales.	11
2.2. Caso de análisis – Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019.	13
Conclusiones.....	16
Bibliografía.....	18

Introducción

La presente investigación aborda la constitucionalidad de la tipificación de infracciones y sanciones administrativas en acuerdos ministeriales, a la luz de la reserva de ley.

Sobre el problema jurídico planteado, para el caso puntual del derecho administrativo sancionador, sin perjuicio de que la Corte Constitucional del Ecuador ha reconocido la posibilidad de que la reserva de ley permita la colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones administrativas siempre que sea expresa, la tipificación de dichos tipos a través de acuerdos ministeriales resulta contraria a la reserva de ley, al principio de legalidad y al de tipicidad garantizados en la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

En tal sentido, mediante la presente investigación se demostrará la inconstitucionalidad de tipificar infracciones y sanciones administrativas mediante acuerdos ministeriales. Para el efecto, en primer lugar, se analizará a la reserva de ley como un principio, su naturaleza jurídica con relación a la tipificación de infracciones y sanciones en el Ecuador, su alcance y límites, y, posteriormente la relación existente entre la reserva de ley y el principio de legalidad.

En segundo lugar, se analizará la procedencia de la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas en acuerdos ministeriales, para

posteriormente justificar la inconstitucionalidad de la tipificación de infracciones administrativas en dichos actos normativos.

Finalmente se abordará como un caso de análisis al Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019, mismo que contiene al Reglamento para la Intervención de los Intendentes Subintendentes Generales y Comisarios de Policía del País, dentro del cual, en sus artículos (19 al 25) tipifica un catálogo de infracciones y sanciones administrativas vinculantes a establecimientos que realizan actividades económicas a nivel nacional.

La metodología que se empleará para absolver el problema jurídico objeto de esta investigación, serán la hermenéutica constitucional.

1. La reserva de Ley

1.1. Concepto y características

Doctrinariamente, la reserva de ley es considerada como un principio jurídico mediante cual la Constitución de un estado otorga competencias específicas al órgano legislativo, en el caso ecuatoriano a la Asamblea Nacional, para emitir mediante el proceso legislativo establecido en la propia Norma Suprema, leyes que regulen una materia específica, de manera que estos aspectos no puedan ser regulados por otras normas de carácter inferior como reglamentos, acuerdos, decretos o resoluciones, que por jerarquía normativa se encuentran subordinados a la ley y que además, su emisión le compete a un órgano ajeno al legislador.

La reserva de ley obliga a regular una materia concreta con normas que posean rango de ley, particularmente aquellas materias que tienen que ver con las normas generales de interés común, es por ello que, a efectos de precautelar la intervención del poder público en el ejercicio de los derechos constitucionales, la reserva de ley promueve la separación de poderes y/o funciones de un estado.

Sobre la reserva de ley, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Opinión Consultiva OC-6/86, ha señalado lo siguiente:

“La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos”. (La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1986)

1.2. Naturaleza jurídica de la reserva de ley, con relación a la tipificación de infracciones y sanciones en el Ecuador

En relación con la naturaleza jurídica de la reserva de ley, la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 132 confiere a la función legislativa, la facultad exclusiva de emitir leyes para regular entre otros aspectos, los siguientes: el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; tipificar infracciones y sanciones; modificar, suprimir o crear tributos; atribuir responsabilidades, deberes y competencias a los GADS; modificar la división político-administrativa del país; otorgar a los organismos de control y regulación la potestad de emitir normas de carácter general en el ámbito de su competencia.

De lo citado con anterioridad, se desprende que existe una reserva de ley prevista a nivel constitucional, que no contempla la posibilidad de que las infracciones y sanciones administrativas y penales, puedan ser tipificadas a través de un acto normativo infra legal. Así mismo, tampoco admite la posibilidad de que esta facultad sea delegada a un órgano ajeno a la Asamblea Nacional. En tal sentido, las demás funciones del estado, a priori, estarían impedidas de regular dichos aspectos, en ejercicio de su potestad normativa o reglamentaria.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 34-17-IN/21, ha señalado que, debido a la naturaleza del derecho administrativo sancionador, el legislador se encuentra limitado de regular de forma exhaustiva todos los aspectos concernientes a las infracciones administrativas, es por ello que la reserva de ley permite la “colaboración reglamentaria”, a efectos de que ciertas particularidades de las infracciones administrativas que no pudieron ser previstas por el legislador, puedan ser desarrolladas a través de reglamentos, y se concrete la legalidad material.

Ahora bien, es pertinente recalcar que para que dicha colaboración reglamentaria sea compatible con la constitución, no debe existir una sustitución de la labor reservada para el legislador, de manera que, para que no se vulnere la reserva de ley, debe haber una remisión o autorización normativa a favor de la administración y adicionalmente, en la propia ley el legislador debe delimitar mínimamente los elementos esenciales o núcleo básico calificado como ilícito.

1.3. Alcance y límites de la reserva de ley con relación a la tipificación de infracciones y sanciones

Jorge Zavala Egas, con relación al alcance y los límites de la reserva de ley, considera que, la delegación al poder ejecutivo de la regulación de los derechos constitucionales y sus garantías se entiende “constitucionalmente prohibida”, precisamente para impedir que decisiones mayoritarias de asambleas legislativas proclives al Ejecutivo, puedan ceder a éste la regulación de los derechos y garantías de las personas, vía reglamentos” (Zavala, 2010).

Dicho esto, el artículo 132 numeral 2, consagra un mandato constitucional “regla” que determina como atribución exclusiva de la Asamblea Nacional, la de aprobar leyes dentro de las cuales se tipifiquen infracciones y sanciones. Concomitante con lo anterior, en el artículo 133, se prevé que las leyes serán orgánicas, cuando las mismas tengan como finalidad la de regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Sobre la base de lo mencionado, se podría considerar que la reserva de ley se constituye, en un límite y en un mandato para el legislador, y que, además determina los límites de la potestad normativa de las otras funciones del Estado. En tal sentido, el mandato constitucional en referencia no solo impone al Poder ejecutivo restricciones y fronteras negativas, sino que también, impone a la Función Legislativa disposiciones irrenunciables.

1.4. Relación entre la reserva de ley y el principio de legalidad

El Diccionario Jurídico Espasa, conceptualiza al principio de legalidad como un “principio general del Derecho, reconocido expresamente en la Constitución, que supone el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho (...) implica en primer lugar la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general frente a todos los poderes públicos. Además el

principio de legalidad implica la sujeción de la Administración a sus propias normas (...)" (Fundación.Tomás.Moro, 1995).

La Constitución de 2008, contempla el reconocimiento de este principio en su artículo 226, al determinar que las instituciones del Estado, sus dependencias, sus organismos, los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, se encuentran posibilitados a ejercer únicamente las facultades y competencias, que les sean conferidas en la Constitución y la ley, lo que genera que la Potestad Sancionadora, sea regulada y ejercida garantizando el cumplimiento del mandato constitucional en mención.

Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, consideran que las potestades administrativas se constituyen en el mecanismo técnico y jurídico, por medio del cual la ley reconoce a la administración pública la atribución de ejercer actos para la satisfacción de intereses generales. Por otro lado, los mismos autores establecen como características esenciales de las potestades los siguientes: "a) su reconocimiento en el ordenamiento jurídico o por el ministerio de la ley, b) unilateralidad, c) su ejercicio se entenderá vigente, mientras el ordenamiento jurídico que las reconoce como tales, también lo esté, d) los ciudadanos se encuentran en una posición de sujeción general ante el ejercicio de tales potestades; y, e) produce efectos jurídicos individuales" (Fernández, 2005).

En lo concerniente al principio de legalidad en conexidad con la potestad sancionadora, autores como Ferrajoli, sostienen que este principio abarca dos aristas, la primera relacionada con el principio de legalidad penal y la otra relacionada al principio de legalidad procesal. Sobre la primera arista, el autor señala que el ejercicio de poder punitivo del sistema penal tiene lugar dentro de los límites previamente establecidos a la punibilidad (tipicidad de la infracción).

Sobre la segunda arista, el autor considera que la misma radica en la separación de las vías penal y administrativa, dejando a la primera a cargo de los “injustos graves”.

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE, consagra al principio de legalidad en su artículo 192 al tenor de lo siguiente:

“1. La potestad sancionadora de la Administración Pública, reconocida por la Constitución se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta norma.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal”.

Juristas como Martín De Cabo, define a la reserva de ley como “la existencia de la limitación a que cierta regulación sea dada exclusivamente por ley. De manera específica, dicho principio complementa al de legalidad por cuanto implica que “el ejecutivo no puede entrar, a través de sus disposiciones generales, en lo materialmente reservado por la constitución al legislativo” (De-Cabo, 2000).

Adicionalmente, Roberto Dromi afirma que el principio de legalidad es de suma importancia debido a que “asegura a los administrados la disposición de la variedad de remedios sustantivos y vías formales para efectivizar la fiscalización y el control de la Administración Pública” (Dromi, 1998), de manera que no solo se garantice la reserva de ley, sino también otros derechos constitucionales conexos como la seguridad jurídica y debido proceso que garantizan el respeto a la Constitución, a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, de tal forma que, nadie sea juzgado

ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción administrativa o de otra naturaleza.

Concordantemente, Rafael Oyarte sostiene que, para garantizar efectivamente al principio de legalidad, es indispensable “verificar una serie de cuestiones que van desde la elaboración de la norma de tipificación como su aplicación en un caso concreto. Pretender que se aplique una sanción sin que haya una norma previa y clara que tipifique la infracción, implica violar el derecho a la seguridad jurídica (...)” (Oyarte, 2021).

Bajo esta prerrogativa, la relación entre el principio de reserva de ley y el de legalidad, radica en que determinadas materias de importancia sólo puedan ser reguladas por ley como garantía democrática, orientada a que previo a su aprobación, sea tramitada a través del órgano legislativo. Este principio, tiene como finalidad que los poderes públicos actúen con sujeción a lo expresamente permitido en la ley y en tal sentido, garantiza que las infracciones y las sanciones que por ellas se impongan, se encuentren tipificadas en una ley de forma previa y expresa, limitando a que estas sean sujetas de aplicaciones analógicas o extensivas. Consecuentemente, se puede afirmar que la observancia a estos principios garantiza que las sanciones sean impuestas por autoridades cuya competencia se encuentre reconocida expresamente en una ley, de manera que, cualquier autoridad ajena al órgano en mención se abstenga de regular a través de actos normativos con rango inferior a una ley, los presupuestos contemplados en el artículo 132 de la constitución.

Sobre este principio, La Corte Constitucional ecuatoriana, ha manifestado lo siguiente: “el principio de legalidad garantiza al ciudadano no ser víctima de una actuación estatal ilegal o arbitraria ya sea porque no se enmarque en los postulados de la ley nacional o se encuentre en contradicción con las normas

constitucionales o de tratados y convenios internacionales de derechos humanos. El Principio de legalidad emerge cuando todas las acciones que emanan del poder público se encuentran en completa armonía con las reglas de derecho”. (Sentencia No. 007-13-SEP-CC, 2013)

2. La procedencia de la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas en acuerdos ministeriales

Sobre la base de lo analizado con anterioridad, puntualmente lo relacionado a la reserva de ley, así como el principio de legalidad, en el presente título se analizará la viabilidad de tipificar infracciones y sanciones administrativas, en acuerdos ministeriales. Por consiguiente, es pertinente analizar en primer lugar la naturaleza jurídica de un acuerdo ministerial, en segundo, la autoridad competente para emitirlo, en tercero, el alcance y límites de estos actos normativos, y, finalmente la posición en la que se ubica un acuerdo ministerial según la jerarquía de normas prevista en el artículo 425 de la Constitución.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de un acuerdo ministerial, se considera que el mismo es una declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales de forma directa, y que puede instrumentarse a través de un acto administrativo o un acto normativo de carácter administrativo. Estos actos son emitidos por la máxima autoridad de un ministerio o su delegado.

En cuanto al alcance y límites de los acuerdos ministeriales, el artículo 17 del ERJAFE, prevé que los ministros de estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización

alguna del presidente de la república, salvo los casos expresamente señalados en la constitución y en las leyes especiales. De manera que, todo lo que se encuentra enmarcado en una reserva orgánica de ley, estaría fuera del ámbito regulatorio de un ministro.

Finalmente, en lo concerniente al orden jerárquico de aplicación de las normas, se debe considerar que el artículo 425 de la Constitución prevé el siguiente orden de prelación: 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.

Ahora bien, con relación a la tipificación de infracciones y establecimiento de sanciones, Rafael Oyarte sostiene que:

“es materia de ley la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones (Art. 132 No 2, CE), lo que constituye no sólo un exigencia formal sino el cumplimiento de una garantía genérica dentro del debido proceso, que establece que nadie puede ser juzgado ni sancionado por un acto que, al momento de cometerse, no está tipificado por la ley como infracción ni se le aplicará una sanción no prevista por la constitución o la ley (Art. 76, No 3, CE), este principio de legalidad se reconoce en varios instrumentos internacionales en materia de derechos humanos” (Oyarte, 2021).

En tal sentido, en estricta observancia a lo previsto en el artículo 132 numeral 2, en concordancia con el artículo 133 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, la tipificación de infracciones y sanciones administrativas debe

efectuarse a través de leyes orgánicas emitidas exclusivamente por la Asamblea Nacional. Dicho de otra manera, los ministros de estado no poseen competencia para regular estos aspectos a través de un acuerdo ministerial.

2.1. La inconstitucionalidad de la tipificación de infracciones administrativas en acuerdos ministeriales.

De manera general, se puede considerar que un acto es inconstitucional cuando el mismo es contrario y/o incompatible con la constitución. En el caso ecuatoriano, de conformidad con los artículos 429 y 436 numerales 2 y 4 de la CRE, la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, así como también para conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.

Dicho esto, la Corte Constitucional sobre la reserva de ley en relación con la tipificación de infracciones y sanciones administrativas, mediante la Sentencia No. 34-17-IN/21, ha señalado:

“(...) 32. En primer lugar, respecto del principio de reserva de ley, como ya lo ha reconocido esta Corte previamente, este implica que ciertas materias sean establecidas por la Asamblea Nacional como órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido. De esta manera, la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean

adoptadas por el legislador como representante del pueblo mediante el proceso legislativo y la deliberación pública y no por otros órganos con potestad normativa. 33. Así, el artículo 132 numeral 2 de la CRE, en concordancia con el 76 numeral 3 de la CRE, ha establecido una reserva de ley en infracciones y sanciones de distinta índole. No obstante, esto no implica que en todas las esferas del ius puniendi, como el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad rija con la misma intensidad en cuanto a la reserva de ley y a la concreción de infracciones y sanciones, pues entre ellas existen diferencias cualitativas derivadas de los fines que cada una persigue y la propia materia a la que hacen referencia”.

En este orden de ideas, la tipificación de infracciones y sanciones administrativas en un acuerdo ministerial es inconstitucional por las siguientes razones:

Primero, la reserva de ley contemplada en el artículo 132 numeral 2, en concordancia con el artículo 133 numeral 2 de la CRE, atribuyen únicamente a la función legislativa la facultad de tipificar infracciones y sanciones a través de leyes orgánicas, de tal manera que, si se regula este aspecto a través de un acuerdo ministerial se transgreden los mandatos constitucionales en mención.

Segundo, el artículo 226 de la CRE dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Bajo esta prerrogativa, y, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 17 del ERJAFE, en concordancia con el artículo 65 del COA, si un ministro o su delegado tipifican infracciones y sanciones administrativas a través de un

acuerdo ministerial, transgredirían este mandato constitucional, pues dicho acto sería emitido sin competencia en razón de la materia.

Tercero, el artículo 76 de la CRE, garantiza que los procedimientos administrativos sancionadores se sustancien observando las garantías del debido proceso, dentro de las cuales, en el numeral 3, se determina que nadie sea sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción administrativa. En este contexto, si se tipifica infracciones y sanciones en un Acuerdo Ministerial, mismo que no ostenta la misma jerarquía que una ley, la aplicación del acto normativo en mención desencadena en la violación de la garantía del debido proceso en mención.

Cuarto, el artículo 82 de la Norma suprema, tutela a la seguridad jurídica, misma que busca garantizar el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En este sentido, la tipificación de infracciones y sanciones por medio de acuerdos ministeriales, violenta la seguridad jurídica debido a que la emisión de dicho acto no ha sido efectuada por el órgano legislativo competente, la Asamblea Nacional.

2.2. Caso de análisis – Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019.

Una vez que se ha analizado dentro del presente trabajo de investigación la reserva de ley, el principio de legalidad y de manera general la potestad sancionadora, es pertinente analizar un caso, dentro del cual se puede identificar el incumplimiento del mandato previsto en el artículo 132 numeral 2 de la constitución, al instrumentar infracciones y sanciones administrativas, a través de un acto normativo con rango infra legal.

En tal sentido, en primer lugar, se abordará el objeto y alcance del Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019, y posteriormente se analizarán los fundamentos constitucionales transgredidos.

El Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019, contiene al Reglamento para la Intervención de los Intendentes Subintendentes Generales y Comisarios de Policía del País, fue expedido el 25 de febrero de 2019, fue publicado en el Registro Oficial No. 475, el 25 de abril 2019 y se encuentra vigente a la actualidad. El acto normativo en referencia tiene como objeto regular los procedimientos que en el marco de sus competencias y bajo los lineamientos del Ministerio del Interior, cumplen y actúan los funcionarios antes señalados.

Con relación al ámbito de aplicación, el Reglamento en mención, no solo vincula a las autoridades mencionadas, sino también a los propietarios y los representantes legales de los locales y establecimientos donde se prestan servicios de alojamiento a huéspedes permanentes o transeúntes, restaurantes, establecimientos vespertinos y nocturnos de diversión o en general, lugares donde se consuman o expendan alimentos y/o bebidas alcohólicas, siempre que los mismos no se encuentren regulados por el Ministerio de Turismo.

El Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019, tipifica un catálogo de infracciones y sanciones conforme el siguiente detalle:

- Artículo 19.- Infracciones Leves.- En este artículo se tipifican 8 infracciones administrativas.
- Artículo 20.- Sanciones por infracciones leves.- En este artículo se tipifica la sanción que corresponde a la incurrancia de cualquiera de las 8 infracciones administrativas tipificadas en el artículo anterior, misma que

corresponde a la suspensión de la actividad y la clausura del establecimiento hasta por 10 días.

- Artículo 21.- Infracciones Graves.- En este artículo se tipifican 13 infracciones administrativas.
- Artículo 22.- Sanciones por infracciones graves.- En este artículo se tipifica la sanción que corresponde a la incurrencia de cualquiera de las 13 infracciones administrativas tipificadas en el artículo anterior, misma que corresponde a la suspensión de la actividad y la clausura del establecimiento hasta por 15 días.
- Artículo 23.- Infracciones Muy Graves.- En este artículo se tipifican 8 infracciones administrativas.
- Artículo 24.- Sanciones por infracciones muy graves.- En este artículo se tipifica la sanción que corresponde a la incurrencia de cualquiera de las 13 infracciones administrativas tipificadas en el artículo anterior, misma que corresponde a la suspensión de la actividad y la clausura del establecimiento hasta por 30 días.
- Artículo 25.- Clausura definitiva y la revocatoria del permiso anual de funcionamiento.- En este artículo se tipifican 4 infracciones administrativas cuya sanción radica en la clausura definitiva y la revocatoria del permiso anual de funcionamiento.

De la revisión efectuada a la parte considerativa del acuerdo ministerial objeto de la presente investigación, se desprende que no existe una remisión legal que faculte a la máxima autoridad del Ministerio del Interior a tipificar infracciones y sanciones. Adicionalmente, tampoco existe una ley emitida por la Asamblea Nacional que tipifique infracciones administrativas abiertas con los tipos contemplados en Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019. En tal sentido, el acto normativo en mención es contrario a los mandatos constitucionales previstos en el artículo 132 numeral 2, 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador por las siguientes razones:

- La reserva de ley atribuida a la Asamblea Nacional en el artículo 132 numeral 2 de la CRE, determina que la tipificación de infracciones y sanciones debe ser instrumentada a través de ley. El Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019, emitido por el Ministerio de Gobierno, tipifica un catálogo de infracciones y sanciones (Art. 19-25). En este contexto, el acuerdo ministerial que tipifica infracciones es emitido sin competencia y a través de un acto normativo que no tiene la jerarquía de ley.
- Los procedimientos administrativos sancionadores deben sustanciarse observando las garantías del debido proceso previstas en el artículo 76 de la constitución, dentro de las cuales se determina que “3. Nadie podrá ser sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción administrativa”. En este contexto, al haberse tipificado las infracciones y sanciones en un Acuerdo Ministerial, mismo que no ostenta la misma jerarquía que una ley, la aplicación del acto normativo en mención desencadena en la violación de la garantía del debido proceso contenida en el artículo 76 numeral 3 de la CRE.
- Finalmente, la emisión del Acuerdo Ministerial Nro. 69-2019, al haber sido emitido sin observar los mandatos señalados en los párrafos anteriores, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de cualquier administrado que sea sancionado en aplicación del tantas veces referido acto normativo.

Conclusiones

En función del análisis realizado en el presente artículo se puede concluir lo siguiente:

- La reserva de ley en el Ecuador, se encuentra contemplada en el artículo 132 de la constitución de la república del Ecuador y la misma se constituye en un mandato de obligatorio cumplimiento para la función legislativa y a

la vez un limitante para las demás funciones del estado que se encuentran investidas de potestad regulatoria.

- La tipificación de infracciones y sanciones administrativas, es competencia exclusiva de la Asamblea Nacional en virtud de la reserva de ley y el principio de legalidad, que prevé que las infracciones deben ser tipificadas a través de leyes.
- La tipificación de infracciones y sanciones administrativas en acuerdos ministeriales es inconstitucional debido a que transgrede lo previsto en los artículos 132 numeral 2, 133 numeral 3, 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Bibliografía

De-Cabo, M. (2000). *Sobre el concepto de ley*. Madrid: Trotta.

Fernández, E. G. (2005). *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

Sentencia No. 007-13-SEP-CC, caso No. 1676-11-EP (Corte Constituciona del Ecuador 02 de abril de 2013).

Dromi, R. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Argentina: Ediciones.

Oyarte, R. (2021). *Acción de Inconstitucionalidad*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).

Fundación.Tomás.Moro. (1995). *Diccionario Jurídico Espasa*. Madrid: Espasa Calpe S.A.

Zavala, J. (2010). *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica*. Guayaquil: Edilex S.A.

La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OPINIÓN CONSULTIVA OC-6/86 DEL 9 DE MAYO DE 1986 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 9 de mayo de 1986).