

REFLEXIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Kevin Torres Cabrera

Yoice Yance Toro

John Alejandro Suarez

Robert Peredo Chalén

Hamilton Rosado Alcívar

Carlos Rodríguez Navarrete

REFLEXIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Kevin Torres Cabrera

Yoice Yance Toro

John Alejandro Suarez

Robert Peredo Chalén

Hamilton Rosado Alcívar

Carlos Rodríguez Navarrete

Guayaquil, 2025

REFLEXIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Autores:

Kevin Torres Cabrera

Yoice Yance Toro

John Alejandro Suarez

Robert Peredo Chalén

Hamilton Rosado Alcívar

Carlos Rodríguez Navarrete

Derechos de autor: Nro. GYE-014761

ISBN: 978-9942-51-211-6

Guayaquil – Ecuador

Todos los derechos sobre el contenido de esta obra pertenecen a los autores. Prohibida su reproducción total o parcial, así como su incorporación a sistemas informáticos, su traducción, comunicación pública, adaptación, arreglo u otra transformación sin autorización expresa de sus autores.

ÍNDICE

CAPÍTULO I: Naturaleza y régimen jurídico de las multas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.	7
CAPÍTULO II: Aplicabilidad del Principio de Interoperabilidad en las Actuaciones y Servicios Administrativos en el Gobierno Electrónico	37
CAPÍTULO III: El procedimiento de revisión de oficio en las municipalidades ecuatorianas: un equilibrio entre el control administrativo y la seguridad jurídica.	57
CAPÍTULO IV: El principio de colaboración entre instituciones del Estado en relación a los procesos sancionadores.	87
CAPÍTULO V: Vulneración del principio de proporcionalidad a docentes en los sumarios administrativos frente a la LOEI.	129
CAPÍTULO VI: La digitalización de la administración pública en ecuador.	172

Dedicatoria:

"A todos aquellos que sienten pasión y curiosidad por el Derecho Administrativo. Este libro es para ustedes."

INTRODUCCIÓN.

La entrega de esta obra titulada Reflexiones de Derecho Administrativo ha sido la recopilación de artículos científicos e informes de investigación desarrollados por sus autores en el marco de un programa de maestría en Derecho y Administrativo, y han decidido poner en consideración del estudiante, el profesional y el público en general.

Los autores.

CAPITULO I

Naturaleza y régimen jurídico de las multas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Kevin Efrén Torres Cabrera

Resumen

El presente artículo científico intenta identificar la naturaleza jurídica de las cláusulas de multas que se estipulan en los contratos administrativos suscritos al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, es decir, si estas corresponden a una facultad sancionadora de la administración que se ejerce ante el contratista por el incumplimiento de cualquier obligación contractual, o se trata de un mecanismo coercitivo ejercido por la entidad contratante para que se corrija el retardo o cumplimiento defectuoso y de esta forma garantizar el cabal cumplimiento del contrato.

El problema a describir se relaciona con la única visión existente por parte de la administración pública al momento de administrar un contrato, esta es la del estado sancionador y no la del estado eficiente que procura y persigue el cumplimiento del contrato.

Los métodos utilizados para el presente trabajo fueron dos: el método heurístico el cual nos ha permitido identificar la problemática, desarrollar su análisis y concretar una solución del mismo, y el método de análisis-síntesis que nos permitió establecer las interrogantes bases del presente estudio.

Palabras clave: multas, contratación pública, contratos administrativos, cláusula penal potestad sancionadora, contratos públicos.

ABSTRACT

This scientific article attempts to identify the legal nature of the fine clauses that are stipulated in the administrative contracts signed under the Organic Law of the National Public Procurement System, that is, if these correspond to a sanctioning power of the administration that is exercised before the contractor for non-compliance with any contractual obligation, or it is a coercive mechanism exercised by the contracting entity to correct the delay or defective performance and in this way guarantee full compliance with the contract.

The problem to be described is related to the only vision that exists on the part of the public administration at the time of administering a contract, this is that of the sanctioning state and not that of the efficient state that seeks and pursues compliance with the contract.

The methods used for this work were two: the heuristic method which allowed us to identify the problem, develop its analysis and specify a solution for it, and the analysis-synthesis method which allowed us to establish the basic questions of the present study.

Keywords: fines, public procurement, administrative contracts, penal clause, sanctioning power, public contracts.

1. Introducción

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (vigente en el Ecuador desde el 2008) en su artículo 71 dispone que en todos los contratos que se celebren al amparo de dicha ley se estipularán obligatoriamente cláusulas de multas. Esto ha generado con el pasar de los años que las entidades contratantes de manera arbitraria hayan considerado este impositivo legal como un mecanismo de sanción al contratista por su incumplimiento, sin considerar el interés general que está detrás de esa obra, bien, servicio o consultoría que se pretende satisfacer.

Han sido los distintos pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado y el Servicio Nacional de Contratación Pública, junto con algunos fallos de la Corte Constitucional, quienes fueron encausando la casuística, reglas y principios aplicables a la imposición de multas, alejando de a poco a la administración de una postura draconiana y acercándola a una visión de un administrador eficiente que ve en las multas la posibilidad de encausar al proveedor al cumplimiento del contrato y así cumplir con el rol de eficiencia que prescribe la Constitución de la República del Ecuador del 2008.

A esto último, se han sumado los recientes fallos de la Corte Nacional de Justicia, en los que se han recogido los pronunciamientos institucionales antes mencionados, además de haberse determinado, entre otras cosas, el momento o la oportunidad para el cobro de multas IMPUESTAS, pero creemos que esto sigue siendo insuficiente ya que existen ciertas zonas grises necesarias de ser aclaradas.

A nivel doctrinal no existe un consenso generalizado acerca de la naturaleza jurídica de la multa en la contratación administrativa, las posturas se dividen en qué; o bien se trata de una sanción administrativa, o que se trata del mero cumplimiento de una cláusula penal estipulada en el contrato lo que se considera un castigo para el inversionista, donde aparentemente se aplica el

principio de que carece de acción el que infringe la ley del contrato.

2. Planteamiento del problema

El Estado, en cualquiera de sus formas, sea esta nacional o subnacional, en cumplimiento de su rol de satisfacer el interés general a través de la prestación se servicios públicos recurre a la contratación de bienes, obras y servicios mediante el cumplimiento riguroso y obligatorio de los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

El incumplimiento de estos contratos genera retrasos importantes en la entrega de las obligaciones convenidas, muchas veces por falta de aplicación de medidas oportunas por parte de la administración del contrato que se encaminen al cumplimiento de lo pactado, este trabajo se propone investigar cuales serían esas medidas y la oportunidad de su ejecución.

Del mismo modo, en este documento se busca ampliar las formas y las distintas visiones de la administración del contrato, abandonando la visión del estado sancionador para pasar al eficiente administrador, observándose de que se debe cumplirse con las obligaciones en la forma contraída.

Con estos antecedentes, la pregunta principal que motiva la presente investigación será:

¿Cuál es la naturaleza jurídica de las multas?, y si ¿Esta obedece a 1) facultades exorbitantes de la administración, 2) ejercicio de la potestad sancionadora, o; 3) facultad de coerción al contratista?

En la misma línea de investigación podríamos también preguntarnos: ¿Cuál es el efecto de no estipular una cláusula de

multas en un contrato administrativo? ¿Cuál sería el mecanismo para el cobro de las mismas por parte de la entidad? Y finalmente, ¿Cuál es la oportunidad dentro de la fase de ejecución contractual para el procedimiento, cuantificación y cobro de las multas?, con el fin de cumplir con el principio jurídico de que donde la ley no distingue, no debe distinguirse.

3. Líneas de investigación a la que corresponde.

La línea de investigación del presente trabajo corresponde a la de “Entornos y relaciones socio jurídicas y políticas”.

4. Formulación del objetivo general y objetivos específicos.

a. **Objetivo General**

Determinar cuál es la naturaleza jurídica de la multa y su procedencia, proponiendo de que esta se trata de una facultad de coerción al contratista, que tiene como finalidad apremiar al contratista para que cumpla con lo establecido en el contrato y no reciba las sanciones pecuniarias establecidas por el incumplimiento de sus obligaciones parciales.

b. **Objetivos Específicos**

- Analizar el momento y vía para el cobro de estas multas.
- Identificar las fuentes formales que tiene el régimen jurídico para el cobro de multas en el Ecuador.

5. Fundamentación teórica.

Una investigación sobre la naturaleza jurídica de las imposición de las multas en la contratación pública, podría justificarse en la medida en que se intente, por ejemplo, demostrar que al

considerar a esta como un mecanismo de corrección de la conducta del contratista encaminada al cumplimiento del contrato y mas no a una demostración del poder punitivo del Estado, podrían prevenirse terminaciones extraordinarias del contrato administrativo y demás controversias contractuales, logrando que se cumplan y se atiendan las necesidades que motivaron dicha contratación.

En este estudio nos centraremos en los pronunciamientos dictados por los organismos de control en la gestión pública, en la que se defiende el principio constitucional de eficiencia de la administración pública y por tanto el deber de la administración velar por el cumplimiento cabal de las obligaciones contractuales y cómo varios de estos pronunciamientos han sido recogidos por los recientes precedentes jurisprudenciales.

La naturaleza jurídica de la multa corresponde al ejercicio de una facultad de coerción del contratista en el marco de una relación contractual que se ejerce mediante la imposición oportuna de una sanción económica que busca (RGLOSNCP, 2022) corregir el retardo o incumplimiento contractual, bajo las siguientes premisas:

- Las multas son cláusulas de obligatorio cumplimiento en los contratos celebrados al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Esta facultad se ejerce ante el incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones determinadas en el contrato.
- Estás deben ser determinadas, calculadas e impuestas de manera oportuna por la administración del contrato.

6. Metodología

La investigación se llevó a cabo mediante diversos formatos de recursos tanto escritos como digitales, a través de la recolección de estudios y avances científicos legales que facilitaron el entendimiento conceptual y empírico del tema mencionado y su debate.

Los métodos empleados en este estudio fueron dos: el método heurístico que facilitó la definición del problema, su análisis y finalización con una resolución y el método de análisis-síntesis que permitió, a través de la investigación efectuada, la formación de criterios y la conceptualización individual de los aspectos cruciales en este trabajo de investigación y la introducción de interrogantes, que constituyen la base fundamental del mismo, así como el método de análisis.

7. Discusión

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP, 2008) en su artículo 71 determina las cláusulas obligatorias que deben incluir los contratos celebrados al amparo de dicha ley, disponiendo lo siguiente:

Art. 71.- De las cláusulas obligatorias. - En los contratos sometidos a esta Ley se estipulará obligatoriamente cláusulas de multas, así como una relacionada con el plazo en que la entidad deberá proceder al pago del anticipo, en caso de haberlo; el que no podrá exceder del término de quince (15) días.

Las multas se impondrán por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado, así como por incumplimientos de las demás obligaciones contractuales, las que se determinarán por cada día de retardo; las multas se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse conforme lo establecido en el contrato.

Las multas para la entidad contratante cumplirán estrictamente lo que establece esta Ley, además de las cláusulas contractuales, específicamente sobre las características de las prendas, las fechas de entrega y el plazo máximo de pago luego de haber recibido la obra, de conformidad con los plazos considerados para pagar la totalidad, establecidos en la Ley Orgánica de Pagos en Plazos Justos. En caso de incurrir en este incumplimiento se aplicará lo establecido en el artículo 101 de esta Ley.

El Servicio Nacional de Contratación Pública establecerá mecanismos electrónicos para la recepción de denuncias que versen sobre el incumplimiento de los requisitos mínimos contractuales, para lo cual intervendrá en el ámbito de sus competencias como ente de control.

Las multas impuestas al contratista pueden ser impugnadas en sede administrativa, a través de los respectivos recursos, o en sede judicial o arbitral.

Por su parte, el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RGOSNCP, 2022) sobre la aplicación de multas durante la ejecución contractual señala:

Art. 292.- Multas durante la ejecución contractual. - De conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, todo contrato contendrá una cláusula relacionada con las multas que la entidad contratante podrá imponer al contratista por incumplimiento contractual. La multa tendrá como finalidad sancionar la conducta del contratista por su negligencia e incumplimientos imputables a sus obligaciones contractuales.

En los casos de retrasos injustificados respecto del cumplimiento del objeto contractual, la entidad contratante

establecerá por cada día de retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista, la aplicación de una multa que en ningún caso será inferior al 1 x 1.000 del valor del contrato, que se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse, incluyendo el reajuste de precios que corresponda y sin considerar los impuestos. En el caso de las obras, las multas se calcularán de conformidad con el retraso injustificado imputable a la planilla que corresponda.

Adicionalmente, las entidades contratantes podrán establecer en el pliego del procedimiento, cualquier conducta que amerite ser sancionada con multa, la cual podrá ser fijada en un porcentaje del valor de las obligaciones pendientes del contrato o un valor específico que deberá ser debidamente proporcional a la gravedad que ocasione el incumplimiento y al porcentaje de obligaciones que se encuentren pendientes de ejecutar.

En cualquier caso, la entidad contratante deberá justificar razonadamente el valor de las multas que se impondrán al contratista.

Finalmente, es necesario remitirnos a las Normas de Control Interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos (CGE,2009) en las cuales, sobre el tema de las multas se ha dispuesto:

406-03 Contratación

Las entidades y organismos del sector público realizarán las contrataciones para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios incluidos los de consultoría, a través del Sistema Nacional de Contratación Pública.

(...)

d) Procedimientos contractuales

El administrador del contrato en los diferentes procesos de contratación será el responsable de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de las cláusulas constantes en el contrato, desde su designación hasta la suscripción del acta entrega recepción definitiva, que incluye el cálculo de las multas en caso de incumplimientos.

Sobre la procedencia y aplicación de multas en aquellos contratos en los que no ha sido incluida de manera expresa esta cláusula, la Procuraduría General del Estado se ha pronunciado en el sentido de que ante la falta de una cláusula de multas en el contrato celebrado entre la entidad y el contratista se atendrá a lo dispuesto en los modelos de pliegos obligatorios emitidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante SERCOP) (PGE, 2019, Oficio Nro. 06634) como se indica a continuación:

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, es jurídicamente procedente aplicar el coeficiente del uno por mil (1x1.000), conforme consta en los modelos de pliegos de uso obligatorio, versión 2.1 de 09 de junio de 2017, emitidos por el SERCOP, en aquellos instrumentos celebrados por la empresa pública consultante que no cuenten con cláusula de multas, de acuerdo con los artículos 10 numeral 8 y 27 de la LOSNCP.

Con relación a la segunda consulta se concluye que, en aplicación del criterio jerárquico establecido en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el coeficiente para el cálculo de multas se debe aplicar conforme lo dispone el segundo inciso del artículo 71 reformado de la LOSNCP, es decir, sobre el valor de las obligaciones contractuales que se encuentren pendientes de ejecutar.

En el mismo sentido, y sobre la ausencia de cláusula de multas, la PGE ha precisado:

En atención a los términos de su consulta, se concluye que la cláusula de multas es obligatoria en los contratos de régimen común o especial celebrados por las empresas públicas, sin perjuicio de que éstos cuenten o no con la respectiva cláusula, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 34 de la LOEP y el inciso primero del artículo 37 ibídem, que se remiten en forma expresa a la LOSNCP y disponen su sujeción a esa ley en lo no previsto en los contratos o convenios que celebren las empresas públicas.

El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas; es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante su aplicación a casos particulares. (PGE, 2019, Oficio Nro. 04701)

En conclusión, podemos asegurar que la estipulación de una cláusula de multas en los contratos celebrados al amparo de la LOSNCP, no tiene origen en la voluntad de los contratantes, sino más bien en una imposición legal.

a. Naturaleza jurídica de las multas.

De manera generalizada podemos revisar que existe una división en la doctrina en cuanto a la definición de la naturaleza jurídica de las multas, ya que por un lado tenemos argumentos que sustentan la tesis de que se trata de una sanción administrativa en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, y por otro, aquellos postulados que defienden la postura de que se trata de una sanción meramente contractual en virtud la facultad de coerción de la entidad sobre el contratista.

Sobre la primera tesis, es decir la multa como expresión sancionadora del estado, Aguilera ha señalado:

La pregunta sobre la naturaleza jurídica de la multa en la contratación administrativa se enmarca dentro de una discusión anterior, que dice relación con el problema sobre la naturaleza del contrato administrativo. La pregunta sobre la naturaleza jurídica de la multa aborda diversas aristas y disyuntivas. Para responderla de modo satisfactorio, es necesario identificar un criterio concluyente. Este criterio es la singularidad de la Administración como parte del contrato administrativo, de lo cual se concluye que la multa es una sanción administrativa y no contractual (Aguilera, 2021, pp. 22-23)

Por otra parte, y sobre la multa como la mera ejecución de una cláusula contractual, podemos referirnos a lo indicado por Ruiz (2014) quien sostiene que las multas son un elemento accidental de los contratos de bienes y servicios, puesto que el mismo artículo 79 te dispone que éstas podrán aplicarse si están previstas en el respectivo pliego de condiciones, es decir, pueden o no contemplarse en las bases o en el contrato según lo que defina la entidad contratante, no siendo tampoco de aquellos requisitos mínimos indicados en el artículo 22 del RLCP en sí mismas, sino que solo en caso de preverse su aplicación, deben quedar reguladas en cuanto a las causales de procedencia y el procedimiento de aplicación. Ello obedece a que, como ya hemos visto, la Administración está facultada para establecer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa respecto de los bienes y servicios a adquirir, pudiendo o no imponer multas de acuerdo con sus objetivos (p. 294)

En el mismo contexto, Cancino refiriéndose al criterio del órgano técnico de control público chileno, manifiesta:

El fundamento de la imposición de multas en el marco de la ejecución de un convenio celebrado por la Administración dice relación con un incumplimiento contractual y no con una infracción, de modo que aquellas medidas, a diferencia de lo que parece entender el recurrente, no revisten la calidad de una sanción administrativa, sino que constituyen una consecuencia jurídica de una situación expresamente prevista en las bases y en el contrato, que no implica el ejercicio del ius puniendi o potestad sancionatoria del Estado (Cancino, 2022, pp. 57-258).

En los diversos pronunciamientos emitidos sobre el tema, nuestras autoridades se han decantado indistintamente por una o por otra postura de manera motivada y razonada, motivo por el cual podríamos indicar que la multa puede ser analizada como una facultad exorbitante de la administración, una sanción o como mecanismo de rectificación del contratista.

i. Cláusula exorbitante:

El Servicio Nacional de Contratación Pública sobre este particular ha indicado:

Cabe señalar que la cláusula de multas, se encuentra prevista en la normativa por el reconocimiento del poder de imperium de la administración pública a través de sus cláusulas exorbitantes, que le permite asegurar la finalidad pública y con ello el interés general al evitar incumplimientos contractuales, análisis que ha sido abordado por la doctrina que, para efecto define a las multas como: “(...) aquellas que ponen de manifiesto el conocimiento de poderes excepcionales de la Administración, que le permite asegurar la primacía de los intereses públicos o sociales que están vinculados a la realización del objeto del contrato (...) Este tipo de cláusulas son propias del derecho público, y son inusuales en el derecho privado, pues su inclusión acarrearía la nulidad del contrato. Permiten a la Entidad Estatal el control excepcional del

contrato (...) en virtud de estas cláusulas, la Administración puede ejercer sobre su contratista un control de alcance excepcional, como por ejemplo: terminar unilateralmente el contrato, imponer sanciones, dar directrices al contratista, etc (...) (SERCOP, 2021).

ii. Sanción administrativa:

La PGE en varias de sus absoluciones a consultas se ha pronunciado sobre las multas, entendiéndolas como una sanción administrativa al contratista, como se aprecia en el siguiente caso:

En el caso de las multas, que son sanciones pecuniarias, su propósito es que el contratista corrija su conducta, para no seguir recibiendo la sanción inmediata al retardo en el cumplimiento de sus obligaciones parciales. Sirve también como una advertencia al Contratante de que los cronogramas y plazos establecidos contractualmente no se concretan en la realidad y que debe preparar alternativas para el evento en que el contratista persista en sus retardos. Por ello, cuando el contratista no corrige su proceder, la entidad contratante debe analizar el grado de incumplimiento del contratista en relación con la etapa específica de ejecución del contrato, a efectos de adoptar las decisiones más convenientes para el interés público e institucional" (PGE, 2010)

iii. Mecanismo de rectificación del contratista.

Esta última postura ha sido más desarrollada por la Corte Nacional de Justicia, la cual, en diversos fallos, ha reiterado el siguiente criterio:

4.29. En esta línea, es necesario recalcar que las actuaciones de la Administración en el marco de una relación contractual no responden al ejercicio de una potestad administrativa sancionadora en sentido estricto. Ni siquiera cuando se trata de imposición de multas. Son el ejercicio de una facultad de coerción sobre

el contratista, lo que implica poderes de dirección, inspección y control para el ente contratante [Tribunal Supremo de España, Saña de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 6 de marzo de 1997, recurso de apelación 4318/1991; Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 7 de julio de 2021, juicio 01803-2018-00076]. Por ende, el artículo 204 del ERJAFE resulta inaplicable a actuaciones de la administración en el marco de la ejecución y terminación de una relación contractual. (Corte Nacional de Justicia, 2022)

Sin perjuicio de las distintas concepciones que pueden existir sobre la naturaleza jurídica de las multas, todas ellas coinciden en cuanto a la finalidad de las mismas, ya que no se trata de una facultad de la administración ejercida con fines recaudatorios, sino más bien que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual, en atención al principio de conservación del contrato administrativo.

b. Principios aplicables al cobro de las multas.

La administración pública debe sujetarse a los principios generales establecidos en la Constitución DE LA REPUBLICA y en el Código Orgánico Administrativo (2017), en el caso particular de la Contratación Pública además deben observarse los principios establecidos en la LOSNCP (2008), estos son: legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

En el caso de las multas, las entidades contratantes para su aplicación deben observar en especial los principios de legalidad, proporcionalidad y de razonabilidad (PGE,2010) atendiendo a la naturaleza sancionadora antes mencionada.

i. Legalidad

Sobre este principio que constituye uno de los pilares de la seguridad jurídica determinada en el artículo 82 -CRE 2008, en concordancia con el artículo 76 número 3 idem, en cuanto a su aplicación a las multas, tenemos:

“La imposición de sanciones, y entre ellas las de carácter pecuniario como son las multas, así como la terminación unilateral de un contrato, expresa una combinación de potestades regladas y discretionales que el ordenamiento jurídico confiere a la Administración, pues por un lado la imposición de sanciones solo procede en los casos previstos en la norma (potestad reglada), atendiendo además al principio de reserva de ley establecido en el numeral 2 del artículo 132 de la vigente Constitución de la República, que dispone que se requiere de ley para tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes, así como con sujeción al procedimiento previo que corresponda; pero por otro lado, la entidad contratante queda habilitada por la norma para calificar la oportunidad de la medida, esto es su conveniencia para el interés público específico (potestad discrecional). La aplicación de sanciones en materia contractual en definitiva, debe realizarse dentro de la legalidad y de la razonabilidad. (PGE,2010)

ii. Proporcionalidad.

El artículo 16 del Código Orgánico Administrativo (COA), sobre el principio de Proporcionalidad, determina: “Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico.” (Énfasis añadido).

Sobre lo indicado, la Procuraduría General del Estado a través del oficio Nro. 12902, de 12 de marzo de 2010, dirigido al Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el que dio contestación a la consulta relacionada con el cálculo de multas expuso lo siguiente: "CONSULTA: "Sobre la procedencia de considerar la vigencia del plazo contractual desde la fecha de cancelación del reajuste del anticipo y si las multas que se impondría en los contratos se consideré (sic) únicamente en la parte de la obra no ejecutada dentro del plazo contractual, como lo considera el representante del Cuerpo de Ingenieros del Ejército." PRONUNCIAMIENTO: Las multas deben imponerse respecto de la parte de la obra no ejecutada por el contratista dentro del plazo contractual, y deberán ser calculadas en la forma estipulada en la cláusula décima tercera de los contratos, es decir que se aplicará una multa diaria del dos por mil del monto total del contrato, por cada día de retardo." (SERCOP,2020).

iii. Razonabilidad

Este principio ha sido desarrollado de mejor forma por la Corte Nacional de Justicia en la ya citada resolución 08-2024, teniendo lo siguiente:

c) En este orden, si bien la determinación de penalidades no está sujeta a plazos de caducidad del procedimiento, sin embargo, ello no implica que el ejercicio de esta facultad coercitiva se mantenga indefinida en el tiempo. Así, el propio artículo 71 de la LOSNCP, establece que se determinarán las multas por "cada día de retardo", bajo la finalidad de presionar el cumplimiento del contrato. Ello puesto que es irrazonable que las penalidades se impongan en un lapso ampliamente distante a la fecha del incumplimiento de las obligaciones.

d) Bajo esta línea, la ejecución razonable de este tipo de multas requiere: (i) una detección oportuna del retraso o

incumplimiento por parte de la Administración pública y (ii) la determinación inmediata de la sanción mediante su facultad coercitiva, puesto que su finalidad es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual, en atención al principio de conservación del contrato administrativo.

e) Por ello, en todos los casos, la Sala Especializada concluyó que la Administración Pública impuso de manera inopportuna las multas, sin observar su finalidad, es decir, impulsar el cumplimiento del contrato. Ello, en concordancia con lo establecido en el artículo 71 LOSNCP, que prevé que en los contratos públicos obligatoriamente se estipularán cláusulas de multas, mismas que se impondrán por el retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado, así como por incumplimientos de las demás obligaciones contractuales; las cuales se determinarán por cada día de retraso, y se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones pendientes.

En adición a los principios mencionados podemos incluir al principio de favorabilidad, sobre el cual el SERCOP (2021) ha precisado: "Por consiguiente, a efectos de realizar el cobro de las multas impuestas al contratista, la entidad contratante deberá garantizar el cumplimiento de los principios de proporcionalidad[5] y razonabilidad; así como los principios determinados en los artículos 4 y 5 de la LOSNCP, al aplicar lo más favorable al administrado frente a la imposición de una sanción; además, deberá tener en cuenta que, de conformidad al artículo 66 del Reglamento General a la LOSNCP, el contrato se regula supletoriamente, por las disposiciones del Código Civil en lo que sean aplicables".

c. Procedencia del cobro de la multa.

De acuerdo al ya citado artículo 292 del RLOSNC, en la imposición y cobro de multas al contratista procederá:

- 1.- Incumplimiento de obligaciones contractuales, y;
- 2.- Retrasos injustificados respecto del objeto contractual.

Adicionalmente se debe verificar:

I) Las clases de recepciones que constan en el contrato, en aplicación del artículo 81 de la LOSNCP: parcial, provisional y definitiva y, según éstas se aplicará la multa;

II) Cuando en el contrato se estipuló recepciones parciales de obras, bienes y/o servicios, la aplicación de la multa por cada día de retraso, se considerará sobre el monto de los bienes, obras o servicios que constando en el cronograma, aún no han sido entregados y recibidos a satisfacción (PGE, 2017); mientras que, por el incumplimiento de las demás obligaciones contractuales, se fijará sobre el porcentaje del valor señalado en el contrato, incluyendo el reajuste de precios que corresponda, siempre observando los principios de proporcionalidad, equidad y trato justo (PGE, 2020);

III) En un contrato de obra siempre hay recepción provisional y definitiva, la recepción provisional abre paso al procedimiento de recepción definitiva de la obra, que de conformidad con el artículo 123 del RGLOSNCP, se realizará una vez transcurrido el período de tiempo previsto en el contrato, contado desde la recepción provisional. Por tanto, según la parte final del cuarto inciso del artículo 81 de la LOSNCP, “únicamente la recepción definitiva pone fin al contrato, así como a los plazos y multas ahí estipulados” (PGE, 2019)

Finalmente, es de tener en cuenta que entre entidades del Estado (aquellos contratos llamados interadministrativos) procede el cobro de multas según lo indicado en el pronunciamiento

de la Procuraduría General del Estado contenido en el oficio PGE Nro. 04358 del 19-10-2011.

MULTAS: CONTRATOS ENTRE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO.

OF. PGE. N°: 04358 de 19-10-2011

CONSULTANTE: Empresa Pública Correos del Ecuador CDE EP.

CONSULTA: "En la suscripción de un contrato entre entidades del sector público, hasta qué punto es conveniente mantener la multa, considerando que los recursos son estatales y de materializarse, estas se ejecutarían a un 14 presupuesto institucional público y se consignarían en la cuenta del presupuesto fiscal".

PRONUNCIAMIENTO: En la suscripción de un contrato entre entidades del sector público, sujeto a régimen especial de conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, es obligatorio que se incluya en el contrato una cláusula de multas, cuyo valor deberá guardar proporcionalidad con la falta que se sancione, pero que al tenor del artículo 71 de la citada Ley Orgánica, se deben determinar "en relación directa con el monto del contrato", a fin de que en el evento en que excedan el cinco por ciento de dicho valor y se configure la causal de terminación unilateral según el numeral 3 del artículo 94 de esa Ley Orgánica, la entidad contratante determine la conveniencia institucional de iniciar el respectivo procedimiento tendiente a la terminación anticipada del contrato.

d. Procedimiento para la determinación y cobro de la multa.

El artículo 293 del Reglamento a la LOSNCP nos indica claramente el procedimiento a seguir por la entidad contratante para el cobro de las multas al contratista, el cual consiste en:

Art. 293.- Procedimiento para la imposición de multas al contratista. - En cualquier caso, que el contratista incurra en las causales para la determinación de una multa, la entidad contratante deberá seguir obligatoriamente el siguiente procedimiento:

1. El administrador del contrato de manera justificada a través de un informe motivado determinará los incumplimientos y los valores de las multas a las que hubiere lugar. Este informe se suscribirá dentro del término de siete (7) días contados a partir del hecho que motiva el incumplimiento.

2. Este informe será puesto en conocimiento del contratista, en el término máximo de tres (3) días de su suscripción, a efectos de respetar el debido proceso. El contratista tiene el término de cinco (5) días para ejercer su derecho a la defensa, con su respuesta o en ausencia de ella, el administrador del contrato impondrá las multas a las que hubiere lugar de manera justificada y razonada, mediante acto administrativo que será notificado al contratista dentro del término máximo de tres (3) días de emitido. Una vez notificada, la multa será descontada al momento de hacerse el pago correspondiente.

En el caso de obras, las multas serán calculadas por el fiscalizador y serán puestas en conocimiento del administrador del contrato, para que proceda de conformidad con el procedimiento descrito en este artículo.

Las multas al determinarse por acto administrativo pueden ser impugnadas por la vía administrativa o por la vía judicial siguiendo las reglas establecidas en el Código Orgánico

Administrativo y en el Código Orgánico de Procesos, respectivamente, según lo dispuesto en el siguiente artículo del RLOSNCP:

Art. 294.- Impugnación de las multas. - De conformidad con el último inciso del artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las multas impuestas al contratista podrán ser impugnadas en sede administrativa a través del recurso de apelación, o en sede judicial o arbitral. En todo lo no previsto en este inciso, se aplicará las disposiciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo, con relación al procedimiento administrativo.

En caso de que el contratista desee impugnar las multas impuestas en sede arbitral deberá sujetarse al segundo inciso del artículo 190 de la Constitución de la República del Ecuador y a las disposiciones de la Ley de Arbitraje y Mediación.

En caso de que el contratista impugne las multas en sede judicial deberá interponer la demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la jurisdicción establecida en el contrato y se someterá a las normas que regulan esta clase de procesos judiciales.

Las multas impuestas y debidamente notificadas conforme el procedimiento detallado en el artículo anterior, gozan de presunción de legitimidad y por lo tanto se ejecutarán mientras no se resuelva lo contrario, inclusive mientras son impugnadas. En caso de multas cobradas, que posteriormente hayan sido dejadas sin efecto como producto de la impugnación, estos valores cobrados serán devueltos íntegramente al contratista.

En lo que se refiere al procedimiento para el cobro de las multas tenemos que según el criterio de la Procuraduría la LOS-NCNP, no otorga el ejercicio de la acción coactiva a ningún organismo o entidad el sector público; por lo que, de conformidad con

lo dispuesto en los artículos 73 y 106 de la LOSNCP y 163 de su Reglamento General, con cargo a la garantía de fiel cumplimiento se podrán efectivizar las multas que le fueren impuestas al contratista y si ésta no se hubiera emitido o no alcanzare, los valores adeudados serán requeridos ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el evento en que las partes no hayan acordado someter las controversias contractuales a los procedimientos de mediación y arbitraje respectivos.(PGE, 2016)

Este criterio, no es compartido por la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Nacional de Justicia, para quienes el cobro de multas por incumplimientos contractuales es procedente por la vía coactiva en ejercicio de la potestad de autotutela de la administración, dejándolo así por sentado en la resolución número 616-2021 dentro del juicio Nro. 17811-2017-00528, manifestando:

3.6.- Con sustento en las indicadas reflexiones doctrinarias, se puede evidenciar con total certeza, que es a la empresa pública CNT a quien le corresponde ejecutar lo resuelto en el acto administrativo de terminación unilateral contenido en la resolución No. RTU-430000737-2014-2017 de fecha 01 de febrero de 2017, dentro del cual precisamente se ha determinado y cuantificado la imposición de multas que de manera indebida en la vía jurisdiccional se pretende cobrar a la demandada compañía AMDocs S.A. Dicha pretensión procesal se deslinda absolutamente del control de legalidad de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en los términos establecidos en el artículo 300 del COGEP; ni se encasilla en la acción que por controversias en material contractual se halla establecida en el artículo 326 numeral 4 literal d) ibídem - norma procesal que se acusa de indebidamente aplicada. Sobre lo que incumbe a la materia contencioso administrativa, es propicio remitirnos a lo que señala el autor Juan Carlos Benalcázar Guerrón “La materia es uno de los temas centrales en el estudio del proceso contencioso

administrativo, pues trata sobre la índole de asuntos que pueden conocerse y juzgarse a través de dicho proceso. La materia, así mismo, es un criterio básico de delimitación del ámbito de la competencia de los jueces correspondientes. El proceso que nos ocupa pretende solucionar según Derecho los conflictos que se producen con ocasión del ejercicio de la Función Administrativa, y resolver las pretensiones que se formulen respecto de las decisiones, disposiciones y actos administrativos, emanados por los órganos que desempeñan o pueden desempeñar dicha función". (Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, (Editorial Andrade & Asociados, Quito Ecuador 2007, página 91).

e. **Efectos del cobro de la multa.**

Como hemos revisado ante el incumplimiento del contratista de una o mas obligaciones establecidas en el contrato la entidad contratante aplicará las multas que correspondan bajo los parámetros mencionados en este capítulo, y cuando estas superen el monto establecido para la garantía de fiel cumplimiento del contrato (5 por ciento del monto del contrato) se podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente el contrato celebrado, siendo este el principal efecto que surge a partir de la imposición de las multas.

La LOSNCP estable lo indicado en las siguientes disposiciones:

Art. 74.- Garantía de fiel cumplimiento. - Para seguridad del cumplimiento del contrato y para responder por las obligaciones que contrajeren a favor de terceros, relacionadas con el contrato, el adjudicatario, antes o al momento de la firma del contrato, rendirá garantías por un monto equivalente al cinco (5%) por ciento del valor de aquél. En los contratos de obra, así como en los contratos integrales por precio fijo, esta garantía se constituirá para garantizar el cumplimiento del contrato y las obligaciones

contraídas a favor de terceros y para asegurar la debida ejecución de la obra y la buena calidad de los materiales, asegurando con ello las reparaciones o cambios de aquellas partes de la obra en la que se descubran defectos de construcción, mala calidad o incumplimiento de las especificaciones, imputables al proveedor. (...)

Art. 94.- Terminación unilateral del contrato.- La Entidad Contratante podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los contratos a que se refiere esta Ley, en los siguientes casos:

(...)

3. Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato;

Cabe señalar que la terminación del contrato por la superación de las multas al cinco por ciento del valor contrato no es de carácter imperativa para la entidad, se trata de una decisión que la administración deberá adoptar en función del interés institucional, según lo indicado por la PGE en el siguiente pronunciamiento:

Es decir, una vez que las multas han superado el cinco por ciento (5%) del valor del contrato, es potestad de la máxima autoridad de cada entidad contratante, en base a los informes técnicos, jurídicos y financieros, establecer la conveniencia y oportunidad de expedir el acto administrativo que declara la terminación anticipada y unilateral del contrato, o continuar con la ejecución del mismo, aplicando las multas correspondientes, siempre que sea más beneficioso a los intereses de la institución.(PGE,2017)

En este contexto, en el pronunciamiento contenido en oficio No. 16251, de 31 de agosto de 2010, la PGE manifiesta: "La imposición de sanciones y entre ellas las de carácter pecuniarios

como son las multas (...) expresa una combinación de potestades regladas y discrecionales que el ordenamiento jurídico confiere a la Administración (...) por un lado la imposición de sanciones solo procede en los casos previstos en la norma (potestad reglada), atendiendo además al principio de reserva de ley establecido en el numeral 2 del artículo 132 de la vigente Constitución de la República que dispone que se requiere de ley para tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes, así como con sujeción al procedimiento previo que corresponda, por otro lado, la entidad contratante queda habilitada por la norma para calificar la oportunidad de la medida, esto es su conveniencia para el interés público específico (potestad discrecional)

Además, podemos también afirmar que como segundo efecto de las multas tenemos la corrección de la conducta del contratista negligente y que con esto se asegure el cumplimiento del objeto contractual, como se indica en la doctrina: “el correlato necesario de sus atribuciones de control, fiscalización y dirección, puesto que de nada servirían éstas sin un instrumento de coacción efectiva que hacer valer frente al contratante privado que indebidamente incumple el contrato o afecta su fin, utilidad y objeto”.(Moraga, 2007)

Adicionalmente, en el ya citado oficio No. 16251 se prescribe: La **aplicación de sanciones en materia contractual es definitiva, debe realizarse dentro de la legalidad y de la razonabilidad. En el caso de las multas**, que son sanciones pecuniarias, **su propósito es que el contratista corrija su conducta**, para no seguir recibiendo la sanción inmediata al retardo en el cumplimiento de sus obligaciones parciales (...)".

f. Casos de improcedencia de la multa.

Si bien es cierto la norma de manera expresa no nos establece los casos en los que no es procedente el cobro de multas por

parte de la entidad, estos han sido recogidos en distintos pronunciamientos y fallos como detallaremos a continuación:

Cuanto la entidad Contratante se encuentre en mora en el cumplimiento de sus obligaciones.- (SERCOP,2021)

"(...)Así mismo, se determina que en caso de mora de pago de la entidad contratante al contratista, siempre y cuando se reconozca la misma, es pertinente considerar por parte de la entidad el artículo 1568 del Código Civil, que dispone que: ""En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora, dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos", misma que deberá ser analizada por el administrador del contrato, toda vez que es el encargado de la correcta diligencia del contrato, y esto radica en aplicar las disposiciones del SNCP y del ordenamiento jurídico, a más de las cláusulas contractuales previstas con el fin de garantizar el cabal cumplimiento contractual que garantiza el fin público"(...)

En la terminación del contrato por mutuo acuerdo.-

(PGE, 2019) (...) Por lo expuesto, en atención a los términos de su consulta, se concluye que las multas por retardo o incumplimiento de obligaciones contractuales, previstas por el artículo 71 de la LOSNCP, tratándose de terminación por mutuo acuerdo se deben calcular hasta la fecha en que documentadamente se evidencie en el expediente de contratación al que se refiere el artículo 70 de esa ley, la calificación de la existencia y conformidad son la causa de terminación por mutuo acuerdo por parte del órgano competente de la entidad contratante, de entre las establecidas en artículo 93 de esa ley, en concordancia con lo previsto en el artículo 22 del COA que establece que los administrados no pueden ser perjudicados por los errores u omisiones de la administración pública.

En la recepción del pleno derecho.- (...) En base a estas normas constitucionales, legales y reglamentarias esta Sala

Especializada de casación concluye que si en la sentencia recurrida se hubieren aplicado las referidas normas, la sentencia hubiere sido radicalmente diferente toda vez que el Tribunal de instancia hubiere tenido que declarar la nulidad de las multas impuestas, por ser extemporáneas. En efecto, al haber operado la recepción de pleno derecho, resulta improcedente que con fecha posterior a dicha recepción la entidad pública demandada haya impuesto multas, y tampoco es procedente que la sentencia recurrida haya ratificado la imposición de las mencionadas multas, y peor aún, que haya determinado un límite a esas multas (5%), ya que dicho límite no tiene asidero legal alguno, demostrándose de esa manera el error de derecho en la sentencia recurrida, el cual debe ser subsanado, motivo por el cual se acepta el recurso por este extremo. (...) (CN,2020)

En la terminación unilateral.- La Corte Nacional de Justicia ha declarado como precedente jurisprudencial obligatorio lo siguiente: "Art 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho: "Las multas a las que se refiere el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública obedecen al ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, cuyo fin es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual acusado durante la ejecución. Su detección e imposición debe ser oportuna, razón por la cual, hacerlo de manera paralela a la terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrearía su ilegalidad." (CN,2024)

8. CONCLUSIONES

1. Las multas son impuestas por la entidad contratante hacia el contratista por incumplimiento, retraso o inexactitud de las obligaciones establecidas en el contrato.
2. La cláusula de multas debe estar determinada en el contrato,

y a falta de estipulación se atendrá a lo dispuesto en los pliegos del proceso, las condiciones generales del contrato, la Ley y el Reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad de la entidad contratante conforme el artículo 99 de la LOSNCP.

3. La naturaleza jurídica de las multas obedece a: 1) facultades exorbitantes de la administración, 2) ejercicio de la potestad sancionadora, y; 3) facultad de coerción al contratista.
4. Las multas tienen como finalidad apremiar al contratista para que cumpla con lo establecido en el contrato y no reciba las sanciones pecuniarias establecidas por el incumplimiento de sus obligaciones parciales.
5. La entidad contratante bajo el principio de autotutela de la administración puede realizar el cobro de las mismas por la vía coactiva.
6. Deben ser determinadas de manera oportuna, es decir dentro de la ejecución del contrato, hacerlo al momento de la terminación unilateral o con posterioridad a la terminación de mutuo acuerdo o la recepción de pleno derecho, acarrearían su ilegalidad.
7. Se deja en estricta observancia, que la doctrina determina la falsedad de los actos administrativos, en lo referente a los castigos que se consolidan como multas pecuniarias en desproporcionalidad e ilegitimidad y se verifica con el pensamiento: "*Multa falsa sunt probalitoria veris*", cuyo significado es: "Muchas cosas falsas aparecen más probables que las verdaderas"; donde nacen las tendencias del pensamiento Romano que dice: "*Imperium in imperio*", que significa la existencia de "Un gobierno dentro de otro gobierno".

9. Referencias

- AGUILERA MEDINA, C. (2021). Naturaleza jurídica de las multas en la contratación administrativa: Algunas reflexiones sobre la autoridad administrativa y el principio de legalidad. *Revista chilena de derecho*, 48(2), 1-26.
- Cabanellas, G. (1992). Repertorio jurídico de principios generales del derecho. *Locuciones, Máximas y Aforismos Latinos y Castellanos*.
- CANCINO PALACIOS, Natalia (2022). La multa en la contratación administrativa de bienes y servicios: ¿cláusula penal o sanción administrativa? Una nueva perspectiva. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- Constitución República del Ecuador [CRE] (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Corte Nacional de Justicia, 2022. Resolución 305-2022
- Corte Nacional de Justicia, 2024. Resolución 08-2024
- Corte Nacional de Justicia, 2024. Resolución 616-2021 dentro del juicio Nro. 17811-2017-00528.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2008). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 395 de 04 de agosto del 2008.
- MORAGA KLENNER, Claudio (2007). Contratación Administrativa. Editorial Jurídica de Chile.
- Normas de control interno de la Contraloría General del Estado [CGE] Acuerdo 039. Registro Oficial suplemento 87 de 14 de diciembre del 2009.
- Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. (2009). Presidencia de la República del Ecuador. Registro Oficial 588 del 12 de mayo del 2009.
- Procuraduría General del Estado [PGE] (14 de noviembre de 2019). Oficio No. 06634
- Procuraduría General del Estado [PGE] (27 de julio de 2016). Oficio No. 07188

- Procuraduría General del Estado [PGE] (22 de septiembre de 2017). Oficio No. 12208
- Procuraduría General del Estado [PGE] (30 de enero de 2019). Oficio No. 02513
- Procuraduría General del Estado [PGE] (11 de septiembre de 2019). Oficio No. 04701
- Procuraduría General del Estado [PGE] (20 de agosto de 2020). Oficio No. 09801
- Procuraduría General del Estado [PGE] (31 de agosto de 2010). Oficio No. 16251
- **RUIZ IBÁÑEZ, Andrés (2014).** Límites a la facultad para establecer sanciones por parte de la Administración en los contratos regulados por la Ley N°19.886. En BERMÚDEZ SOTO, Jorge (editor). Perspectivas para la modernización del derecho de la contratación administrativa. Actas de las XI Jornadas de Derecho Administrativo. Publicaciones Escuela de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Servicio Nacional de Contratación Público [SERCOP] (5 de marzo del 2020) Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2020-0107-OF
- Servicio Nacional de Contratación Público [SERCOP] (7 de junio del 2021) Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0057-OF.

CAPÍTULO 2

Aplicabilidad del Principio de Interoperabilidad en las Actuaciones y Servicios Administrativos en el Gobierno Electrónico

Yoice Sofía Yance Toro

Resumen

El principio de interoperabilidad, como eje transformador en la administración pública, busca reducir la burocracia y optimizar los servicios electrónicos mediante la integración de sistemas estatales. Este artículo analiza su implementación en el contexto ecuatoriano, identificando deficiencias y proponiendo soluciones viables. Mediante un enfoque descriptivo, bibliográfico y fenomenológico jurídico, se evalúan los beneficios de una administración interconectada para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y aumentar la eficiencia institucional.

Palabras clave: interoperabilidad, gobierno electrónico, administración pública, servicios administrativos, simplificación de trámites

Abstract

The principle of interoperability, as a transformative axis in public administration, aims to reduce bureaucracy and optimize electronic services by integrating state systems. This article analyzes its implementation in the Ecuadorian context, identifying deficiencies and proposing feasible solutions. Through a descriptive, bibliographic, and phenomenological legal approach, it evaluates the benefits of interconnected administration to improve citizens' quality of life and increase institutional efficiency.

Keywords: interoperability, e-government, public administration, administrative services, process simplification

Resumo

O princípio da interoperabilidade, como eixo transformador na administração pública, busca reduzir a burocracia e otimizar os serviços eletrônicos mediante a integração dos sistemas estatais. Este artigo analisa sua implementação no contexto equatoriano, identificando deficiências e propondo soluções viáveis. Por meio de uma abordagem descritiva, bibliográfica e fenomenológica jurídica, avaliam-se os benefícios de uma administração interconectada para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e aumentar a eficiência institucional.

Palavras-chave: interoperabilidade, governo eletrônico, administração pública, serviços administrativos, simplificação de trâmites

Introducción

La modernización de la administración pública es un reto que enfrentan todos los gobiernos en el mundo contemporáneo, especialmente en un contexto donde las tecnologías de la información y comunicación (TIC) se han convertido en herramientas indispensables para optimizar la prestación de servicios. En este sentido, el principio de interoperabilidad se presenta como una estrategia clave para integrar sistemas y procesos administrativos, permitiendo un intercambio ágil y seguro de información entre las instituciones del Estado. Este principio tiene como objetivo no solo facilitar la vida de los ciudadanos, reduciendo tiempos y costos en trámites, sino también promover una gestión pública más eficiente, accesible y responsable.

En Ecuador, la interoperabilidad ha comenzado a ser considerada como un eje estratégico dentro del desarrollo del

gobierno electrónico. No obstante, su aplicación aún enfrenta barreras significativas, como la falta de estándares técnicos comunes, recursos tecnológicos insuficientes y un marco normativo que no responde integralmente a las necesidades actuales. Aunque el Código Orgánico Administrativo (COA) y la Ley de Comercio Electrónico contienen disposiciones que apuntan hacia la modernización de la administración pública, es evidente que estas normativas requieren una actualización para abarcar las exigencias del principio de interoperabilidad.

A nivel internacional, países como Estonia y Finlandia han demostrado que un enfoque integral y estratégico puede transformar la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Estas experiencias exitosas han logrado implementar sistemas interoperables que no solo mejoran la eficiencia de los servicios públicos, sino que también refuerzan la confianza en las instituciones. Para Ecuador, estas referencias representan una oportunidad valiosa para adaptar prácticas globales que respondan a las particularidades de nuestro sistema administrativo.

Este análisis se fundamenta en una metodología que combina métodos descriptivos, bibliográficos y fenomenológicos jurídicos, permitiendo un abordaje multidimensional del principio de interoperabilidad en el contexto ecuatoriano. De esta manera, se busca identificar sus beneficios, desafíos y posibles soluciones, considerando no solo aspectos normativos, sino también éticos y técnicos.

Finalmente, es importante destacar que la interoperabilidad no es simplemente una herramienta tecnológica, sino un principio que busca transformar la administración pública en beneficio del ciudadano. Este trabajo pretende aportar al debate académico y político sobre su implementación, proponiendo estrategias concretas que permitan superar los obstáculos actuales y consolidar un gobierno electrónico eficiente y sostenible en Ecuador.

Marco Teórico: Aplicabilidad del Principio de Interoperabilidad en el Gobierno Electrónico

1. Concepto de Interoperabilidad

El principio de interoperabilidad se define como la capacidad de los sistemas, procesos y organizaciones para intercambiar y utilizar información de manera efectiva y segura, garantizando su comprensión y utilidad en múltiples contextos. Este concepto es esencial en el marco de la modernización de la administración pública, permitiendo una comunicación fluida entre las diferentes entidades estatales y una interacción más ágil entre el gobierno y la ciudadanía.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020), la interoperabilidad no solo promueve una mayor eficiencia operativa en las instituciones públicas, sino que también reduce la duplicidad administrativa, disminuyendo los costos y tiempos asociados a la prestación de servicios públicos. Este principio va más allá de un simple intercambio de datos; implica el diseño y adopción de estándares normativos y técnicos que aseguren que la información compartida sea accesible, confiable y respetuosa de los derechos fundamentales, como la privacidad y la protección de datos personales.

Según De Asís Roig (2017), la interoperabilidad requiere un enfoque sistémico respaldado por una estructura normativa robusta que articule la transparencia, la seguridad jurídica y la eficacia administrativa. Este autor destaca que una interoperabilidad eficaz no solo facilita los procesos internos de las instituciones públicas, sino que fomenta la confianza ciudadana al garantizar trámites más simples y rápidos. De esta manera, la interoperabilidad se convierte en un elemento indispensable para consolidar el gobierno electrónico y transformar la interacción entre los ciudadanos y el Estado.

2. Importancia del Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico es un modelo de gestión pública basado en el uso estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para optimizar los procesos administrativos, mejorar la transparencia y garantizar una mayor accesibilidad a los servicios públicos. Según la ONU (2021), este modelo busca transformar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, promoviendo la eficiencia en la utilización de recursos y fomentando una participación más activa de la ciudadanía en la toma de decisiones.

La interoperabilidad se erige como un pilar fundamental del gobierno electrónico, ya que permite la integración de sistemas y procesos que garantizan la simplificación administrativa. La reducción de la burocracia es uno de los beneficios más destacados, ya que elimina redundancias y mejora la experiencia del usuario en su interacción con las instituciones públicas (Pérez Luño, 2019, p. 98). Además, este enfoque contribuye a la sostenibilidad al disminuir el uso de recursos físicos, como el papel, aliñándose con los objetivos de desarrollo sostenible.

Un caso paradigmático es el de Estonia, país que ha implementado un sistema integral de gobierno electrónico a través de su plataforma X-Road, permitiendo que los ciudadanos accedan a servicios esenciales como la declaración de impuestos o el historial médico en minutos. Este ejemplo demuestra que un gobierno electrónico bien estructurado puede transformar significativamente la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer la confianza en las instituciones públicas (ONU, 2021, p. 72).

3. Marco Normativo Internacional y Nacional

Normativa Internacional

El principio de interoperabilidad encuentra respaldo en diversas normativas internacionales, que establecen directrices para su implementación en el ámbito del gobierno electrónico. La Unión Europea, mediante la Directiva 2016/2102, promueve la accesibilidad e interoperabilidad de los servicios digitales en los Estados miembros, destacando la necesidad de un mercado único digital que facilite la integración de sistemas y servicios (Unión Europea, 2016, p. 4).

Estonia, por su parte, es reconocido como un modelo global gracias a la implementación de estándares tecnológicos avanzados que garantizan la seguridad y eficacia en el intercambio de datos. Su sistema de interoperabilidad ha sido adaptado como referencia en otros países, evidenciando el impacto positivo de una normativa bien diseñada y aplicada.

Normativa Nacional

En Ecuador, el marco normativo también reconoce la importancia de la interoperabilidad en el gobierno electrónico. El Código Orgánico Administrativo (COA), en su artículo 30, establece la obligatoriedad de adoptar herramientas tecnológicas para modernizar la gestión pública, mientras que la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos regula la validez jurídica de los documentos electrónicos y su interoperabilidad.

No obstante, autores como Jiménez y Gómez (2020) señalan que la falta de una estrategia nacional integral limita el potencial del gobierno ecuatoriano para aprovechar las ventajas del principio de interoperabilidad. La ausencia de políticas públicas que fomenten la colaboración interinstitucional y la estandarización tecnológica representa un obstáculo significativo para la transformación digital del Estado (Jiménez & Gómez, 2020, p. 134).

4. Principios Relacionados con la Interoperabilidad

El principio de interoperabilidad está intrínsecamente vinculado a otros principios fundamentales de la administración pública:

1. **Simplificación Administrativa:** Reduce los requisitos redundantes en los trámites, reutilizando información existente en las bases de datos estatales (COA, art. 30).
2. **Cooperación Interadministrativa:** Promueve la colaboración entre instituciones públicas, permitiendo un flujo de información más eficiente (De Asís Roig, 2017, p. 67).
3. **Seguridad y Protección de Datos:** Garantiza la confidencialidad e integridad de los datos personales, un aspecto esencial para la confianza ciudadana (ONU, 2021, p. 88).

Estos principios son fundamentales para garantizar una administración pública eficiente, transparente y alineada con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

5. Desafíos en la Implementación de la Interoperabilidad

La implementación de la interoperabilidad enfrenta numerosos retos, entre los que destacan:

- **Infraestructura Tecnológica Deficiente:** Muchas instituciones públicas carecen de los recursos tecnológicos necesarios para integrar sus sistemas (Jiménez & Gómez, 2020, p. 142).

- **Capacitación Limitada:** La formación insuficiente del personal administrativo dificulta la adopción de herramientas tecnológicas avanzadas.
- **Resistencia Institucional:** Las barreras culturales y la resistencia al cambio dentro de las instituciones públicas ralentizan la transición hacia modelos administrativos modernos (De Asís Roig, 2017, p. 71).
- **Riesgos de Seguridad:** La creciente amenaza de ciberataques exige la implementación de medidas robustas de ciberseguridad y políticas claras para el manejo de datos sensibles.

Estos desafíos subrayan la necesidad de una estrategia integral que contemple tanto aspectos técnicos como humanos, garantizando la sostenibilidad del modelo de gobierno electrónico a largo plazo.

Normativa Ecuatoriana sobre Interoperabilidad

En Ecuador, la interoperabilidad está respaldada por un marco normativo que busca fomentar la modernización de la administración pública mediante la implementación de herramientas tecnológicas. Sin embargo, este marco presenta limitaciones que deben ser abordadas para garantizar una efectiva aplicación del principio de interoperabilidad en el contexto del gobierno electrónico.

Código Orgánico Administrativo (COA)

El Código Orgánico Administrativo (COA) establece disposiciones fundamentales para promover el uso de tecnologías digitales en la gestión pública. En su artículo 30, el COA señala la obligación de adoptar herramientas tecnológicas que permitan la

simplificación administrativa y faciliten la relación entre el Estado y los ciudadanos. Este artículo reconoce la necesidad de reducir la duplicidad de trámites y garantizar la eficiencia en la prestación de servicios públicos a través de sistemas integrados.

Además, el COA incorpora el principio de simplificación administrativa, que está directamente relacionado con la interoperabilidad, ya que fomenta la reutilización de información disponible en las bases de datos públicas. Este principio busca evitar que los ciudadanos deban presentar repetidamente documentos ya registrados en el sistema estatal, promoviendo un acceso más ágil y transparente a los servicios públicos.

Sin embargo, aunque el COA establece una base normativa para la interoperabilidad, su aplicación práctica enfrenta varios desafíos. La falta de una infraestructura tecnológica adecuada y la ausencia de estándares técnicos claros limitan la implementación de soluciones efectivas en el ámbito estatal. Como señala Jiménez y Gómez (2020), la interoperabilidad en Ecuador requiere un enfoque más estratégico que contemple la actualización de sistemas y la capacitación del personal encargado de operar estas plataformas (p. 134).

Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos

La Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos regula la validez y autenticidad de los documentos electrónicos, sentando las bases para su uso en la administración pública y privada. Esta ley establece que los documentos electrónicos tendrán la misma validez legal que los documentos físicos, siempre que cumplan con los requisitos de autenticidad e integridad. Además, promueve la adopción de firmas electrónicas como un mecanismo seguro para autenticar transacciones y trámites en línea.

La ley también incluye disposiciones sobre la protección de los datos generados en las plataformas digitales, un aspecto esencial para garantizar la seguridad y confianza en los sistemas interoperables. Sin embargo, su implementación enfrenta obstáculos relacionados con la falta de unificación en los sistemas tecnológicos de las instituciones públicas, lo que dificulta la plena integración de datos y servicios.

Limitaciones del Marco Normativo

Aunque el COA y la Ley de Comercio Electrónico proporcionan una base legal para la interoperabilidad, aún existen vacíos y limitaciones que afectan su efectividad. Entre los principales problemas destacan:

1. Falta de Estándares Técnicos Unificados: La interoperabilidad requiere la adopción de estándares comunes que permitan la integración de sistemas heterogéneos en las distintas entidades públicas. Actualmente, Ecuador carece de una política nacional clara sobre estándares tecnológicos, lo que dificulta la interoperabilidad efectiva.

2. Fragmentación de los Sistemas Públicos: Muchas instituciones públicas operan con sistemas independientes que no están diseñados para comunicarse entre sí, lo que genera duplicidad de información y procesos inefficientes.

3. Baja Inversión en Infraestructura Tecnológica: La modernización de la administración pública exige una inversión significativa en infraestructura tecnológica. Sin embargo, muchas instituciones carecen de los recursos financieros necesarios para actualizar sus

sistemas y adaptarlos a los requerimientos de interoperabilidad.

4. Ausencia de una Estrategia Nacional de Interoperabilidad:

Interoperabilidad: Según De Asís Roig (2017), para garantizar el éxito del principio de interoperabilidad, es fundamental contar con una estrategia integral que promueva la colaboración interinstitucional y la adopción de políticas públicas orientadas a este fin (p. 67). En Ecuador, la falta de un plan nacional limita la capacidad del Estado para implementar un modelo de gobierno electrónico cohesivo y eficiente.

Para fortalecer la normativa sobre interoperabilidad en Ecuador, es fundamental abordar los desafíos actuales desde un enfoque integral que permita consolidar este principio como eje central del gobierno electrónico. Esto requiere una estrategia que combine elementos normativos, técnicos y humanos, reconociendo su importancia para transformar la administración pública en un modelo eficiente, transparente y orientado al ciudadano.

En primer lugar, es necesario desarrollar una Estrategia Nacional de Interoperabilidad que articule los esfuerzos de las instituciones públicas bajo estándares claros y homogéneos. Esta estrategia debe establecer directrices técnicas que permitan la compatibilidad de los sistemas digitales, así como fomentar la gobernanza colaborativa mediante políticas de intercambio de información transparente y segura. Un ejemplo destacado de esta práctica es el caso de Estonia, cuya plataforma X-Road ha permitido integrar servicios digitales de forma eficiente, mejorando significativamente la interacción entre el Estado y los ciudadanos. Ecuador podría adaptar esta experiencia a su realidad, promoviendo un modelo que potencie la prestación de servicios públicos y optimice los recursos disponibles.

El marco normativo vigente, representado principalmente por el Código Orgánico Administrativo (COA) y la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, proporciona una base inicial, pero requiere una actualización para responder a las demandas actuales de la interoperabilidad. Es imprescindible incluir disposiciones específicas que asignen responsabilidades claras a las instituciones públicas en la implementación de este principio, además de fomentar la adopción de estándares tecnológicos internacionales y garantizar la protección de los datos personales. Asimismo, se deben establecer mecanismos sancionatorios para el incumplimiento de las normativas, incentivando su correcta aplicación.

Otro aspecto clave es la profesionalización y capacitación continua del personal público, un componente esencial para garantizar la adopción efectiva de herramientas tecnológicas interoperables. Esto implica la creación de programas de formación técnica especializada, sensibilización sobre la importancia de la interoperabilidad en la eficiencia administrativa y el desarrollo de competencias en ciberseguridad. La profesionalización debe ser un proceso constante, alineado con los avances tecnológicos y las necesidades cambiantes de la administración pública.

Además, la inversión en infraestructura tecnológica es indispensable para superar las limitaciones actuales. Se requiere un compromiso financiero que permita modernizar los sistemas existentes, garantizar la conectividad en todo el territorio nacional y adquirir tecnologías interoperables que sean sostenibles a largo plazo. Este esfuerzo no solo mejorará la capacidad operativa de las instituciones, sino que también sentará las bases para un gobierno electrónico eficiente y accesible.

La seguridad digital es otro pilar fundamental para el éxito de la interoperabilidad. Es crucial implementar políticas robustas de ciberseguridad que protejan la confidencialidad, integridad y

disponibilidad de los datos. Esto incluye el uso de sistemas de encriptación, plataformas de autenticación segura y protocolos nacionales que regulen el manejo de la información. Estas medidas no solo garantizarán la protección de los derechos ciudadanos, sino que también reforzarán la confianza en las instituciones públicas.

Incorporar estas acciones dentro del marco teórico permite analizar la interoperabilidad como un principio transformador que trasciende lo técnico para impactar directamente en la calidad de vida de los ciudadanos y la legitimidad del Estado. De esta manera, la normativa ecuatoriana sobre interoperabilidad tiene el potencial de convertirse en un catalizador para modernizar la administración pública, siempre que sea respaldada por una visión estratégica, una adecuada asignación de recursos y un compromiso institucional sólido. Este enfoque integral es clave para consolidar un gobierno electrónico que responda a las necesidades del siglo XXI.

Metodología

Para abordar el análisis del principio de interoperabilidad en la administración pública ecuatoriana, se emplearon métodos que permitieron un enfoque integral y multidisciplinario. Cada uno de estos métodos ofrece herramientas para comprender tanto las dimensiones técnicas como las normativas y éticas de este principio.

Método Descriptivo

Este método permite detallar las características, funciones y potencialidades del principio de interoperabilidad en el ámbito gubernamental. Se realizó una descripción exhaustiva de los elementos que conforman este principio, analizando su impacto en la simplificación de procesos administrativos, la reducción de

tiempos y costos, y la mejora en la relación entre el Estado y los ciudadanos. El enfoque descriptivo facilita identificar los avances y limitaciones en la aplicación de la interoperabilidad en Ecuador, estableciendo una base sólida para el desarrollo de propuestas de mejora.

Método Bibliográfico

A través del análisis bibliográfico, se revisaron las normativas vigentes en Ecuador, incluyendo el Código Orgánico Administrativo (COA) y la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, además de estudios académicos y experiencias internacionales. Este método permitió sustentar la importancia de la interoperabilidad con evidencias empíricas y teóricas. Se incorporaron también casos exitosos en países como Estonia y estándares internacionales, como las directrices de la Unión Europea, que establecen modelos replicables para Ecuador.

Método Fenomenológico Jurídico

Se analizó la interoperabilidad desde una perspectiva legal y ética, considerando los desafíos que plantea su implementación en términos de derechos ciudadanos y principios constitucionales. Este método permitió examinar las implicaciones jurídicas, como el cumplimiento del principio de protección de datos personales, y los conflictos éticos asociados a la transparencia y la seguridad en el manejo de la información. Este enfoque fue esencial para identificar las barreras normativas e institucionales que deben superarse para garantizar una aplicación efectiva.

Resultados y Discusión

Definición del Principio de Interoperabilidad

La interoperabilidad se entiende como la capacidad de diferentes sistemas, procesos y organizaciones para compartir e interpretar información de manera eficiente, segura y comprensible. Este principio es esencial para optimizar la gestión pública, ya que facilita la integración de procesos administrativos, reduciendo duplicidades y promoviendo la transparencia en la interacción entre el gobierno y los ciudadanos (**OCDE, 2020, p. 54**).

Ejemplos de Implementación y Resultados

En países como Estonia, la interoperabilidad ha transformado la administración pública mediante la integración de plataformas como **X-Road**, que permite a los ciudadanos acceder a una amplia gama de servicios, desde la declaración de impuestos hasta la atención médica. Este modelo ha demostrado que es posible reducir significativamente los costos operativos y simplificar los trámites, logrando una mayor confianza ciudadana en las instituciones (**Naciones Unidas, 2021, p. 72**). En Ecuador, aunque existen avances normativos como el COA y la Ley de Comercio Electrónico, la falta de un enfoque integral limita su aplicación efectiva.

Cuestiones Éticas

La implementación de la interoperabilidad plantea desafíos éticos relacionados con la seguridad y privacidad de los datos personales. Es imprescindible garantizar que los sistemas públicos cumplan con estándares internacionales de protección de datos y que existan mecanismos claros para prevenir el mal uso de la información. Según **De Asís Roig (2017)**, la interoperabilidad debe estar alineada con principios de transparencia y seguridad, evitando vulneraciones que comprometan los derechos fundamentales de los ciudadanos (**p. 67**).

Regulación y Normativas Necesarias

El marco normativo ecuatoriano requiere una actualización que incorpore disposiciones específicas sobre interoperabilidad, incluyendo estándares técnicos y sanciones por incumplimientos. Además, es necesario establecer políticas públicas que fomenten la colaboración interinstitucional y promuevan la adopción de tecnologías interoperables, garantizando la protección de los datos personales y la eficiencia en los procesos administrativos.

Estudios de Caso y Experiencias Internacionales

El análisis de casos internacionales como el de Estonia y Finlandia evidencia que la interoperabilidad puede transformar la gestión pública, siempre que exista un marco normativo sólido y una estrategia nacional clara. Estos modelos ofrecen aprendizajes valiosos para Ecuador, destacando la importancia de invertir en tecnología y capacitación, así como de fomentar la colaboración interinstitucional.

Conclusión

La interoperabilidad es un principio indispensable para la transformación de la administración pública en Ecuador, ya que permite simplificar procesos, optimizar recursos y mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía. Sin embargo, su implementación efectiva enfrenta múltiples desafíos que requieren un abordaje integral por parte del Estado.

En el plano normativo, aunque el Código Orgánico Administrativo y la Ley de Comercio Electrónico constituyen avances importantes, resulta evidente que no responden de manera suficiente a las demandas actuales. La falta de disposiciones específicas que regulen la interoperabilidad y promuevan la cooperación interinstitucional limita la capacidad del Estado para operar de manera coordinada. Es imprescindible actualizar estas

normativas para establecer estándares técnicos claros y sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

En cuanto al ámbito tecnológico, la modernización de los sistemas administrativos es un desafío crítico. Muchas instituciones públicas carecen de los recursos necesarios para implementar plataformas interoperables, lo que retrasa la transformación digital. Este problema se agrava en las zonas rurales, donde la conectividad es limitada, dificultando el acceso igualitario a los servicios públicos digitales.

Además, la capacitación del personal administrativo es un aspecto que no puede ser ignorado. La implementación de la interoperabilidad no solo requiere de tecnología avanzada, sino también de funcionarios públicos preparados para utilizarla de manera eficiente. La falta de formación especializada limita el potencial de las herramientas digitales y, en consecuencia, retrasa el impacto positivo de este principio en la gestión pública.

Un aspecto crítico es garantizar la seguridad de los datos personales en los procesos interoperables. Esto implica la adopción de protocolos claros que protejan la confidencialidad y la integridad de la información ciudadana. La vulneración de estos derechos no solo afecta la confianza en las instituciones, sino que también podría generar consecuencias legales y sociales graves.

Casos internacionales como el de Estonia muestran que un modelo de interoperabilidad bien diseñado puede generar transformaciones significativas en la administración pública. Ecuador tiene la oportunidad de aprender de estas experiencias, adaptándolas a su realidad y priorizando una estrategia nacional que fomente la integración de sistemas y la colaboración interinstitucional.

En definitiva, la interoperabilidad no es simplemente un reto técnico, sino un cambio de paradigma que busca consolidar una administración pública más eficiente y orientada a las necesidades del ciudadano. Su implementación exitosa dependerá de un compromiso político sostenido, inversiones estratégicas y un enfoque centrado en garantizar los derechos de la ciudadanía.

Recomendaciones

1. Fortalecer el marco normativo: Es necesario actualizar el Código Orgánico Administrativo y la Ley de Comercio Electrónico para incluir disposiciones específicas sobre interoperabilidad. Estas deben contemplar estándares técnicos obligatorios, sanciones para las instituciones que no cumplan con los objetivos planteados y mecanismos que promuevan la cooperación interinstitucional.

2. Invertir en infraestructura tecnológica: La modernización de los sistemas administrativos es clave para la implementación de la interoperabilidad. Esto incluye garantizar conectividad en zonas rurales, adquirir tecnologías que cumplan con estándares internacionales y actualizar las plataformas existentes para facilitar la integración entre instituciones.

3. Capacitar al personal público: La profesionalización de los funcionarios es esencial para el éxito de la interoperabilidad. Se deben implementar programas de capacitación continua enfocados en el uso de herramientas digitales, la protección de datos y la gestión ética de la información.

4. Garantizar la seguridad de los datos personales: La adopción de protocolos claros de

ciberseguridad es imprescindible para proteger la información de los ciudadanos y reforzar la confianza en las instituciones públicas. Esto debe incluir estándares internacionales y una supervisión constante de las medidas implementadas.

5. Aprender de experiencias internacionales

5.1. Ecuador: Ecuador puede beneficiarse significativamente de casos exitosos como los de Estonia y Finlandia. La transferencia de conocimiento y tecnología, así como la adopción de buenas prácticas, pueden acelerar la implementación de la interoperabilidad en el país.

Referencias

- Código Orgánico Administrativo (COA). (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial. Quito, Ecuador.
- De Asís Roig, R. (2017). *Transparencia administrativa y gobierno electrónico*. Madrid: Dykinson.
- Gobierno de Estonia. (2021). *E-government interoperability: Lessons from Estonia*. Recuperado de <https://e-estonia.com>
- Jiménez, R., & Gómez, P. (2020). Estrategias de interoperabilidad en la administración pública: Un análisis para América Latina. *Revista de Administración Pública*, 54(2), 130-145. [https://doi.org/\[link\]](https://doi.org/[link])
- Naciones Unidas. (2021). *United Nations E-Government Survey 2021: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. United Nations Publications. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2021>

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2020). *Gobierno electrónico e interoperabilidad en América Latina*. Recuperado de <https://www.oas.org>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *The OECD Digital Government Toolkit: Interoperability and digital public administration*. París: OECD Publishing. [https://doi.org/\[link\]](https://doi.org/[link])
- Pérez Luño, A. E. (2019). *Derecho y sociedad digital: La transición hacia un mundo interconectado*. Madrid: Marcial Pons.
- Unión Europea. (2016). Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones móviles de los organismos del sector público. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CE-Lex%3A32016L2102>
- X-Road. (2022). *The backbone of digital Estonia: Secure data exchange layer*. Recuperado de <https://x-road.global>

CAPÍTULO 3.

EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO EN LAS MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS: UN EQUILIBRIO ENTRE EL CONTROL ADMINISTRA- TIVO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

Autor:

Ab. John Manuel Alejandro Suárez

Resumen:

El procedimiento de revisión de oficio previsto en el Código Orgánico Administrativo, como un mecanismo de autotutela de legalidad y corrección de actos administrativos, prevé que en cualquier momento puede darse inicio bajo iniciativa propia de la máxima autoridad de la administración pública o bajo insinuación de persona interesada, permitiendo su alcance determinar que no tiene caducidad para su ejercicio, sin embargo la misma normativa también prevé que solamente se la ejerce siempre que el acto que sea sometido a la revisión de oficio haya causado estado, estableciendo por otro lado, que cuando éste adquiera firmeza no cabría su revisión en sede administrativa confirmando inestabilidad al derecho a la seguridad jurídica prevista en la Constitución.

Palabras Clave: autotutela, legalidad, corrección, acto administrativo, jurisprudencia, proceso administrativo

Abstract

The ex officio review procedure provided for in the Organic Administrative Code, as a mechanism for self-protection of legality and correction of administrative acts, provides that at any time it

may be initiated on the own initiative of the highest authority of the public administration or at the insinuation of an interested person, allowing its scope to determine that it does not have an expiration date for its exercise, however, the same regulation also provides that it is only exercised whenever the act that is submitted to the ex officio review has caused status, establishing on the other hand, that when it becomes final, it would not be possible to review it in administrative headquarters, conferring instability on the right to legal certainty provided for in the Constitution.

Keywords: self-protection, legality, correction, administrative act, jurisprudence, administrative process

Introducción:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, como parte del sector público regían sus actuaciones administrativas bajo lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, de 19 de octubre del 2010. En la referida normativa contemplaba en sus artículos 368 y 370, la “Extinción o reforma de oficio por razones de oportunidad” y la “extinción de oficio por razones de legitimidad”, respectivamente. Sin embargo, fueron derogadas por la vigencia del Código Orgánico Administrativo, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, de fecha 7 de julio del 2017, según el ámbito material de dicha normativa amplió su aplicación en la actividad jurídica de las administraciones públicas comprendiendo las entidades del sector público previstas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, entre ellas el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, contemplando la autotutela de la legalidad y corrección de los actos como parte de la actividad jurídica que pueden ser ejercidas por la Municipalidad, establecida en su artículo 132 el procedimiento administrativo de REVISIÓN DE OFICIO.

Por otro lado, la misma normativa contempla en el artículo 218 los efectos de la no impugnación del acto administrativo que dicte una Municipalidad, ante ello destaca tres efectos sobre los cuales dicho acto causa estado en vía administrativa, indicándose que el acto administrativo es firme cuando no admite impugnación en ninguna vía. Es pertinente que esta norma nos indica que mientras el acto administrativo que ha causado estado, cabe en vía administrativa la revisión de oficio.

La problemática que surge entre las dos disposiciones legales que he mencionado, si bien la municipalidad dicte un acto administrativo obviando en su procedimiento un requisito de validez, al no existir ninguna impugnación en vía administrativa, es decir transcurrió el plazo para interponer un recurso de apelación, y por otro lado transcurrió el término legal para interponer una acción vía judicial sea de plena jurisdicción u objetiva, dicho acto habría adquirido firmeza, de ser así, no podría ser revocado por la municipalidad de oficio.

Pero sucede que el mismo artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, deja abierta la posibilidad de ejercer una revisión de oficio al permitir a su máxima autoridad administrativa, realizarla *en cualquier momento*, identifico esta problemática, dado que por el paso del tiempo dicho acto al que se pretende someter a la autotutela de la legalidad, adquirió firmeza, y la revisión de oficio solo permite hacerlo sobre un acto administrativo que causó estado; existiendo un vacío en la norma al no indicarse claramente que dichos actos no pueden alcanzar el carácter y efecto de firmeza.

Marco Teórico: El procedimiento de revisión de oficio en las municipalidades ecuatorianas: un equilibrio entre el control administrativo y la seguridad jurídica

1.- Concepto y finalidad de la autotutela de legalidad y

corrección de actos

A fin de delimitar el análisis del procedimiento administrativo de revisión de oficio frente a su amplia aplicación por parte de la administración pública en general dentro del territorio ecuatoriano, se enfoca directamente a las entidades del régimen seccional autónomo como son los gobiernos autónomos descentralizados municipales previstos constitucionalmente en el artículo 225 numeral 2 de la Constitución del Ecuador, el cual preceptúa que *las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado* forman parte del sector público.

Subsidiariamente nuestro Código Orgánico Administrativo, establece en su artículo 43 el ámbito subjetivo de su aplicación por parte de los órganos y entidades que integran el sector público, lo cual hace extensivo a las municipalidades observar toda su normativa esto en relación a la aplicabilidad del procedimiento de revisión de oficio que pueda ejercer su máxima autoridad ejecutiva local siendo el Alcalde, en dictar bajo el mecanismo de revisión la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo dictado por la misma administración municipal, como mecanismo de autotutela.

Es preciso referir que éste procedimiento amplía su ámbito de aplicación a las municipalidades en razón de que al entrar en vigencia el Código Orgánico Administrativo, trajo consigo la derogatoria al Capítulo Siete del Título Ocho del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y de Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, de 19 de octubre de 2010, referente a la actividad jurídica de los gobiernos seccionales y de los procedimientos administrativos, donde estuvo previsto la extinción o reforma por razones de oportunidad, y la extinción de oficio por razones de legitimidad de cualquier acto administrativo dictado por la municipalidad.

Habiendo enfocado el ámbito del procedimiento administrativo

de revisión de oficio tramitado en las municipalidades ecuatorianas, la «revisión de oficio» como instrumento de control interno de la actuación administrativa se regula en el COA (art. 132) la figura concreta de la «nulidad de oficio» del acto administrativo; es decir, que se conecta directamente con los vicios de nulidad de pleno derecho. La revisión de oficio es, entonces, en el ordenamiento ecuatoriano, el procedimiento mediante el cual la Administración procede, por sí y ante sí misma, sin necesidad del auxilio de los órganos jurisdiccionales, a provocar la ineficacia de los actos administrativos ilegales cuyos vicios, por ser graves, constituyen causas de nulidad de estos (MARCHECO ACUÑA, 2023).

El control interno del funcionamiento de la Administración es un control completamente formalizado como control jurídico en términos administrativos. Este control interno de la actuación de la Administración entraña una garantía de la legalidad y la oportunidad de todas las decisiones que adopta la Administración y abarca a la entera actuación administrativa y, por ende, a todos los tipos de actividad administrativa fundada en el principio de responsabilidad por la gestión; Una garantía, en todo caso, representada en: i) la eficacia en la actuación administrativa; ii) la reconducción del poder público desviado de su función al servicio del interés general; y iii) el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos eventualmente vulnerados por una actuación administrativa que, tras su control, queda corregida y, en su caso, eliminada (Martin, 2021).

La revisión de actos en vía administrativa y la consiguiente anulación de un acto administrativo tiene lugar por motivos de legalidad. Según Bocanegra Sierra, la posibilidad de decidir de oficio la nulidad de sus propios actos es uno de esos «privilegios» de la Administración que se explica a partir del principio de la autotutela; orientado a reconocerle la capacidad de resolver los conflictos potenciales o actuales que surgen con los otros sujetos en relación con sus actos o pretensiones. Este significa, en definitiva, la

capacidad de la Administración poder hacerse justicia por sí misma y asegurar los resultados perseguidos por medio de una reafirmación del derecho, controlando su aplicabilidad en el caso objeto de actual o potencial contestación (Bocanegra Sierra).

Para definir el objeto de la autotutela de legalidad es preciso referir el concepto de acto administrativo que constituye una de las formas de la actuación administrativa, para ello el autor Efraín Pérez recoge la definición que la da DROMI al concepto del acto administrativo para enumerar las diferentes posibilidades de actuaciones del Estado, en relación con los sujetos afectados por tales actuaciones. Así establece la posibilidad de toda clase de acciones y declaratoria, tanto provengan de una decisión unilateral o bilateral de la función administrativa, como si se originan en una petición de los ciudadanos, de índole particular o dirigida a una generalidad, con efectos que pueden ser directos o indirectos, pudiendo requerirse que los ciudadanos afectados consientan el contenido de la declaración o no siendo necesaria la aceptación. Es decir, en este sentido, en palabras de este autor, “todo el obrar jurídico administrativo es acto administrativo”. (Pérez, 2006)

La finalidad de la revisión de oficio, se da ante la existencia en el acto algún defecto (ha sido dictado por un órgano manifestamente incompetente o sin respetar algún trámite esencial del procedimiento) que laстра su legalidad y, por ende, lo hace inválido. Ante esta situación, la propia Administración autora del acto decide o viene obligada a anular ese acto inválido al concurrir en el mismo un vicio de nulidad o de anulabilidad (Velasco Caballero , 2023).

El procedimiento de revisión de oficio permite que las municipalidades puedan anular, modificar o dejar sin efecto actos administrativos que sean ilegales o contrarios al ordenamiento jurídico. Sin embargo, este mecanismo puede entrar en tensión con el principio de seguridad jurídica, ya que los ciudadanos confían en la

estabilidad de los actos administrativos que les otorgan derechos o reconocen situaciones jurídicas.

2.- El procedimiento de revisión de oficio considerado como principio del Derecho Administrativo.

Al respecto se debe señalar que uno de los principios fundamentales del Derecho Administrativo es el de la autotutela según el cual a la administración pública le está reservada la facultad de revisar sus propios actos en cualquier tiempo, y es precisamente por ello que los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández señalan que: "*... la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndose de ese modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial.*" (García de Enterría & Ramón Fernández E. &, 2001)

La revisión de oficio constituye una facultad de la administración formalizada como una auténtica potestad administrativa en el presente caso enfocada para la entidad del régimen seccional autónomo municipal, siendo que aquella potestad excepcional corresponde a su máxima autoridad ejecutiva. Esta facultad permite que, una vez verificado el error por parte de la administración pública, deje sin efecto el acto administrativo irregular dictado, ya que con el mismo se incumplía disposiciones legales expresas.

Queda claro entonces que la autotutela prevista en la legislación ecuatoriana implica la potestad que tiene la administración pública de revisar sus actos, aún de oficio y en cualquier momento, con el propósito de corregir o revocar los actos que adolezcan de algún tipo de vicio, y así se ha pronunciado esta Sala Especializada de casación cuando en su sentencia dictada el 31 de enero de 2007 dentro del proceso No. 158-2004 determinando la siguiente: "*... la administración, en ejercicio de su potestad de autotutela, es*

competente para dejar sin efecto cualquier acto administrativo nulo de pleno derecho (actos irregulares), explícito o presunto, aun cuando de éste se pueda sostener que se han generado derechos para el administrado, pues, es evidente que los actos nulos de pleno derecho no se pueden consentir, porque afectan el orden público, destinatario del acto administrativo...". (Sentencia, 2007) Cabe además recordar que la validez de los actos emanados de la administración pública pueden ser impugnados en la vía administrativa y/o judicial, garantía ésta que está prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República, que ordena: "Art. 173. Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial".

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández indican: "... hay que entender aplicable la sanción de nulidad de pleno derecho en todos aquellos casos en que la Administración ha observado, en efecto, un procedimiento, pero no el concreto procedimiento previsto por la ley para ese supuesto (...) si bien la Administración se ha ajustado a un procedimiento y ha observado sus trámites hay un defecto de calificación previa que desvía la actuación administrativa del iter proceduralmente aplicable según la Ley, que, de este modo queda total y absolutamente omitido." (Curso de Derecho Administrativo I, Décima Edición, Civitas Ediciones S.L., Madrid-España, 2001, páginas 621 y 622).

3.- Procedencia de la revisión de oficio en contra de actos administrativos irregulares

Como lo ha referido nuestra jurisprudencia nacional, la administración pública municipal en ejercicio de su potestad de autotutela, es competente para dejar sin efecto cualquier acto administrativo nulo de pleno derecho (actos irregulares), explícito o presunto, para ello en menester, lo que ha sostenido la Sala de lo Contencioso Administrativo, en lo que respecta a verificar los

requisitos sustanciales y formales que hacen posible la ejecución de un acto administrativo presunto, lo cual me es pertinente aplicarlo en el desarrollo de éste análisis, *al conducirnos a determinar a qué se considera un acto irregular y la activación de la autotutela de legalidad*; según la doctrina y la legislación comparada, el acto administrativo regular es aquel merecedor de la protección jurídica que se desprende de la presunción de legitimidad por no tener vicios invalideables, que ordinariamente se han de presentar de manera manifiesta. Es decir que respecto de los *actos administrativos regulares no se puede sostener una causa de nulidad prevista en la Ley*. En este sentido, no son regulares, por ejemplo, los actos administrativos presuntos derivados del silencio administrativo que son expedidos por autoridad incompetente o cuyo contenido se encuentra expresamente prohibido en la Ley. La revisión de este requisito material se justifica por la aplicación del régimen jurídico de la extinción de los actos administrativos en razón de su legitimidad: sin perjuicio de la intervención de los Tribunales Distritales en la materia, la Administración, en ejercicio de su potestad de autotutela, es competente para dejar sin efecto cualquier acto administrativo nulo de pleno derecho (actos irregulares), explícito o presunto, aun cuando de éste se pueda sostener que se han generado derechos para el administrado, pues está en la lógica jurídica que los actos nulos de pleno derecho no se pueden consentir porque afectan el orden público, algo que trasciende al mero interés del destinatario del acto administrativo (Sentencia: Requisitos materiales del silencio administrativo, 2009).

En cuanto a la extinción de los actos administrativos, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, actual Corte Nacional de Justicia, en sentencia dictada el 08 de septiembre de 2008 dentro del proceso No. 561-2008 indicó: "*SÉPTIMO.-... Esta regla referida a la potestad de la administración para extinguir sus propios actos en sede administrativa, tiene como única excepción el caso de los 'actos administrativos regulares' de los que*

se desprenden derechos para el administrado, según el régimen previsto en el artículo 97 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. A este respecto, es necesario definir lo que se entiende por un acto administrativo regular. El concepto de acto regular, que es tomado de la Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la doctrina jurídica de Francia, implica que el acto administrativo del que se trate reúna las condiciones esenciales de validez para que pueda producir efectos. Así, la estabilidad del acto se conecta con la clasificación de las nulidades, por lo que un acto regular comprende tanto los actos válidos como aquéllos que adolecen de un vicio de nulidad relativa. Desde una perspectiva más general, vinculando este planteamiento con la elaboración que esta Corre ha efectuado de los actos ilegales (género) y los actos nulos (especie), con base en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tenemos que en el ámbito de nuestra cultura jurídica son actos regulares todos aquéllos que no adolezcan de uno de los vicios de nulidad previstos en el artículo 59 Ibidem. Del mismo modo siguiendo las normas contenidas en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, son regulares tanto los actos administrativos legítimos como aquéllos que adolecen de vicios convalidables, pues bien, si del acto administrativo regular ('no anulable' en los términos del artículo 97 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva) se desprenden derechos para el administrado, su extinción no podrá ser efectuada, si es que no media la declaración de lesividad (artículo 97 ibidem) y el subsecuente ejercicio de la acción de lesividad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (letra d del artículo 23 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).- 6) De otra parte la extinción de los actos administrativos que contienen vicios inconvalidables (actos administrativos irregulares) constituye un deber jurídico, que debe ser cumplido por la autoridad pública, en autotutela del interés público. En este sentido, el artículo 93 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece que 'cualquier acto administrativo expedido por los órganos y entidades sujetas a este estatuto deberá ser extinguido cuando

se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser condonados o subsanados."

Al tratarse en el caso objeto de análisis de un acto administrativo irregular, el propio ente público que lo expidió lo puede anular por medio de otro acto administrativo sin necesidad de recurrir a la acción de lesividad, ya que no se trata de un acto administrativo regular, actuación que obedece al correcto ejercicio de la autotutela de la administración pública, autotutela que significa, según lo indica la Corte Constitucional del Ecuador: "... la administración pública en general goza del principio de autotutela, principio por el cual está en capacidad de revisar sus actos o está en capacidad de imponer sus decisiones. La doctrina jurídica establece dos tipos de auto tutela: la declarativa, que consiste en la facultad de la Administración de emitir decisiones (actos administrativos o actos normativos) con los que se pueden crear, modificar o extinguir derechos y deberes de los administrados, sin que para ello medie el concurso de los Tribunales y sin que exista el consentimiento de los destinatarios; y la ejecutiva, por la cual estas decisiones pueden ser impuestas por la administración, incluso coactivamente (ejecución forzosa), sin necesidad de la aprobación judicial ni el consentimiento de los destinatarios (Sentencia: Autotutela de legalidad, 2013)."

4.- Temporalidad de la Administración Pública para el ejercicio de la revisión de oficio.

Tal como lo dispone el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, el procedimiento administrativo considerado de carácter excepcional sobre el cual la administración ejerce su potestad de autotutela, puede ser ejercida en cualquier momento, sin embargo, la misma norma establece que sobre el acto nulo que ha causado efecto, pero por otro lado se establece que sobre un acto que ha adquirido firmeza no habría dicha posibilidad.

Al determinarse que la revisión de oficio puede ejercerse en cualquier momento, aquella facultad de revisión deja a la libre discrecionalidad de la autoridad pública ejercer dicha acción de nulidad de forma imprescriptible, es pertinente referirme, que si habría una limitación de dicha facultad revisora para casos en que ha transcurrido en exceso el tiempo cuando ese lapso temporal puede llegar a comprometer el interés de terceros ante la falta de acción desde que se tuvo conocimiento del dictado del acto o se evidencia mala fe; lo cual permite determinar que la revisión de oficio no puede convertirse en un modo de eludir el régimen de plazos para la interposición de los recursos administrativos previstos en la ley. Si la máxima autoridad de administración pública municipal decide facultativamente ejercer la revisión de oficio sobre un acto administrativo, debe respetar el principio de discrecionalidad en el sentido de que bajo el argumento de garantizar el servicio con objetividad al interés general en aplicación al derecho constitucional de seguridad jurídica previsto en el Art. 82 de nuestra Constitucional, inobserve los derechos constitucionales que a terceros interesados, como administrados, haya favorecido de buena fe lo cual puede violentarse bajo el resultado de nulidad del acto objeto de revisión.

Es menester indicar que el tiempo que tiene la administración pública municipal para ordenar el inicio de una revisión de oficio, no debería de forma deliberada ni exceder el principio de discrecionalidad, por cuanto ante el evidente acto nulo de pleno derecho correspondería su inicio, sin embargo, estaría limitado su ejercicio ante el exceso de tiempo que haya transcurrido lo que ocasionaría vulneraciones a derechos constitucionales.

Para los tratadistas García de Enterría & Ramón Fernández, refieren sobre la temporalidad "...y en lo que se refiere a actos anulables, el juego de la autotutela decisoria y ejecutiva se traduce en una sustancial agravación de las cargas que pesan sobre el particular, al sustituirse los plazos de prescripción de los derechos

propios del Derecho común, contados por años, por plazos fugacísimos de caducidad, contados por meses o por días, pasados los cuales sin que se interponga el recurso correspondiente, el acto potencialmente anulable se entiende convalidado y resulta no ya sólo eficaz, sino perfectamente válido e inatacable" (García de Enterría & Ramón Fernández E., 2006).

Considero que la temporalidad en que las municipalidades ecuatorianas puedan ejercer la autotutela de legalidad de sus actos administrativos, previsto en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, deja abierta la posibilidad de que sea cualquier momento. Ante ello, encuentro una limitación a ésta prerrogativa para la municipalidad ecuatoriana, en ejercer dicha potestad, en la firmeza que haya alcanzado dicho acto administrativo cuando exista pronunciamiento judicial sobre el cual la justicia ordinaria haya ejercido su control de legalidad y lo haya declarado válido por haberse dictado por autoridad competente y se haya observado el cumplimiento de las garantías del debido proceso, esto sobre el acto administrativo que al administración municipal haya pretendido someter a revisión de oficio.

5.- La Potestad de autotutela de revisión de oficio frente a la seguridad jurídica

La potestad de revisión de oficio, como principio del derecho administrativo, es un auténtico privilegio de la administración para utilizar su propia coacción con el objeto de dar cumplimiento a sus actos, a través de sus órganos competentes; salvo que una ley exija la intervención de un Tribunal para ello, lo que escapa de la regla ordinaria o general, ya que un particular no puede utilizar sus propios medios para ejercer coacción, sino que debe cumplir ante los tribunales para que sea el juez quien ordene su ejecución (ACOSTA VASQUEZ , 2019).

La acción de nulidad no puede utilizarse para reabrir la revisión

del acto por los motivos que ya hubiesen sido resueltos en la vía administrativa, incluso si la vía judicial fue agotada. Dentro de la autotutela concibe que la propia Administración actúe con la facultad de revisión de oficio en un nuevo procedimiento de revisión que según el artículo 132 del COA el plazo es de dos meses desde el inicio de dicho procedimiento.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica, es preciso indicar lo que la ex Corte Suprema de Justicia lo identificó con el sometimiento “al régimen legal vigente en el país” (Corte Nacional de Justicia P., 2002)

La seguridad jurídica como derecho constitucional se encuentra previsto en el artículo 82 de la Constitución del Ecuador, se *funda-
menta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas
jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades
competentes*, en razón de ello, el máximo órgano de interpretación constitucional refiere al respecto: “... se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2019)

Es importante señalar que el Código Orgánico Administrativo, consagra dentro de la actividad administrativa en relación con las personas, como uno de sus principios a la seguridad jurídica y confianza legítima, en que las administraciones públicas como es la municipalidad ecuatoriana actuar bajo los criterios de certeza y previsibilidad.

Principio determinado en el artículo 22 del COA, al regular la

actuación administrativa municipal, preceptúa que debe ser respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado; por otro lado este principio no impide que la administración pueda cambiar de forma motivada la política o criterio que empleará en el futuro.

Como ya había referido en líneas anteriores la autotutela de legalidad que poseen las municipalidades permite que a través de la revisión de oficio puedan ejercer no solo su control de legalidad administrativa sino que dicha revisión tenga por objeto la declaratoria de nulidad de un acto administrativo considero nulo de pleno derecho; siendo una de la competencias municipales otorgar en venta predios municipales a personas particulares, siendo bienes de uso particular que se encuentran dentro del comercio humano, sin embargo cuando se ha inobservado u omitido una actuación administrativo referente a informarse que aquel bien se encontraba categorizado como bien de uso público puede ser una calle, la misma sin contar con un cambio de categoría, la misma municipalidad haya dispuesto, luego de aquello formalizado dicho acto en la suscripción de escrituras públicas de compraventa de dichos predios a favor de los administrados, inscritos legalmente y catastrados.

De lo manifestado se dictó un acto nulo, frente a que el artículo 416 del Código Orgánico Administrativo de Organización Territorial, Autonomía y Descentralizado, establece que "*Los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles; en consecuencia, no tendrán valor alguno los actos, pactos o sentencias, hechos concertados o dictados en contravención a esta disposición*". Ante evidente acto irregular dictado por administración municipal, correspondería el ejercicio de la revisión de oficio por parte de su máxima autoridad ejecutiva; es preciso referir que el acto es nulo de pleno derecho al haberse vendido un bien de dominio público inalienable, inembargable e imprescriptible.

Con la nulidad de pleno derecho la municipalidad en ejercicio de su potestad pública estaría garantizando el servicio de objetividad al interés general, sin embargo, que sucede cuando la misma ley liga al principio de seguridad jurídica con la confianza legítima.

El administrado beneficiado con la adjudicación de un lote dado por la Municipalidad, ser vería afectado por la omisión de la falta de cambio de categoría del bien de uso público a dominio privado, aquello no le es atribuible sino a la propia administración pública municipal, observándose incidentalmente que se afectaría la confianza legítima del administrado por el error u omisión de los servidores públicos en el procedimiento administrativo, más aún cuando la revisión de oficio se inició luego varios años cuando el administrado inclusive haya construido viviendas en el bien que le fue otorgado.

Esto permite determinar que la revisión de oficio no solo funciona como un mecanismo de control, sino como un proceso que debe equilibrar la legalidad con la estabilidad jurídica de los ciudadanos al momento de pretender declarar nula una resolución que tuvo como resultado de su actuar administrativo.

6.- Alcance de la Autotutela Administrativa de la Legalidad

Los límites sustantivos de la revisión de oficio del acto nulo son consecuencia de la tensión permanente entre el principio de legalidad, que proclama la extinción del acto viciado, y otros que, en sentido contrario, apuntan a la conservación de sus efectos, ya sea por la necesidad de conceder certeza y estabilidad a las situaciones subjetivas creadas por el acto administrativo –como el de seguridad jurídica o la confianza legítima–, o ya por otras exigencias derivadas de la adecuada ordenación de las relaciones jurídicas, como en el supuesto de la aplicación del principio de buena fe (MARCHECO ACUÑA, EL ACTO ADMINISTRATIVO Teoría general y régimen jurídico en el Código Orgánico Administrativo, 2023).

La existencia de una base de confianza legítima no implica que esta deba prevalecer, siempre y en cualquier caso, por sobre el respeto a la legalidad; pero sí puede ser un elemento de contención de la potestad de revisión, cuando las consecuencias de la responsabilidad en que incurre la Administración por violar el principio de confianza legítima sean más perjudiciales que la infracción de la legalidad que implica el mantenimiento del acto nulo; o, dicho en otras palabras, cuando a la Administración le sale más caro restaurar la legalidad que quebrantarla (MARCHECO ACUÑA, EL ACTO ADMINISTRATIVO Teoría general y régimen jurídico en el Código Orgánico Administrativo, 2023).

Es preciso indicar en palabras del Dr. David Acosta Vásquez, que: “...la administración en uso de facultad de autotutela administrativa no actúa en defensa de intereses propios, sino en defensa de los intereses generales, pues no se puede dejar pasar que si bien los administrados están en plena facultad de demandar eventuales violaciones a la legalidad en la aplicación de la autotutela de la administración, para desde una desventaja en primera instancia, porque debe desvirtuar los principios de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo, sino que concomitantemente tiene la carga de la prueba, caso contrario el acto administrativo devendría en firme e inimpugnable” (Acosta Vásquez, 2019).

Nuestra jurisprudencia nacional respecto a la potestad de autotutela administrativa, a considerado, sobre el alcance que tendría dicho ejercicio por parte de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad seccional, “tratándose de un “acto administrativo regular”, que ha generado derechos para la administrada, sólo es posible dejarlo sin efecto por los vicios en que hubiere ocurrido, por medio del mecanismo de la declaración y acción de lesividad. Con propósitos aclaratorios, es necesario señalar que la doctrina del “acto administrativo regular” permite considerar que un acto administrativo de los que se derivan derechos para el particular y que no contenga vicios que generen su nulidad absoluta, no puede

ser extinguido por razones de conveniencia o legitimidad en la misma sede de Administración, en ejercicio de su propia autotutela. Se requiere acudir a los órganos jurisdiccionales, previa declaratoria de su lesividad. De otra parte, dado que no es posible sostener, en el presente caso, que el acto administrativo de designación puede ser extinguido por la misma Administración en ejercicio de su autotutela por los vicios detectados -se trata de vicios en el procedimiento-, es claro que la relación sólo pudo concluir por una de las causales de destitución previstas en la Ley, y previo el procedimiento debido..." (Corte Nacional de Justicia S., 2010).

La Corte Nacional de Justicia a través de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, en sentencia fecha 24 de enero del 2023, las 15h06, dentro de la causa No. 17811-2027-00428, sobre la potestad que tiene la administración pública de extinguir sus actos sin necesidad de acudir a la vía judicial, puede hacerlo bajo criterios de legitimad y oportunidad, en ese sentido me permitir transcribir una parte fundamental del fallo: "*4.8 En este sentido, el maestro uruguayo Enrique Sayagués Laso, en su obra "Tratado de Derecho Administrativo" señala que: "a) Revocación es la extinción del acto por razones de legalidad o conveniencia, dispuesta por la administración, es decir, por un órgano actuando en función administrativa, sea el mismo órgano que lo dictó, su superior jerárquico o un órgano de contralor. La causal invocada para la extinción o el órgano que la dicta, son circunstancias que justifican ulteriores distinciones, pero dentro de la categoría revocación. b) La revocación se configura cuando el acto es extinguido por razones de oportunidad o conveniencia, es decir, por méritos; en cambio si la extinción se produce por motivos de legalidad, hay anulación. La revocación se refiere, pues, a actos lícitos; la anulación, a actos irregulares.*"

(Sayagués, E. (2002). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. Págs. 510511).

En este orden de ideas, los actos administrativos pueden extinguirse, en todo o en parte, en la misma sede administrativa a través de un pronunciamiento de otra autoridad administrativa y no

solo en vía judicial. Sin embargo, la revocación no puede ser el resultado de un proceder arbitrario de la administración público, sino que debe responder a cuestiones de legitimidad o de oportunidad”.

Marco Normativo Ecuatoriano de la autotutela de legalidad y corrección de actos

Normativa Nacional

La Constitución del Ecuador, en su artículo 82 establece el derecho constitucional a la seguridad jurídica, preceptuando “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*” (Constitución, 2008).

Por su parte la misma Constitución establece como garantías del debido proceso, en su artículo 76 numeral 3, último párrafo “Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

Así también tiene previsto a las municipalidades como parte del sector público en el artículo 225 numeral 2, el cual refiere en su texto: “*El sector público comprende: 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado*”.

El Código Orgánico Administrativo, prevé en sus artículos 43 y 44 el ámbito subjetivo de aplicación y la administración pública, refiriéndome en sus partes pertinentes donde se ubicada a las municipalidades en el actuar administrativo, y que conlleva a determinar su competencia para el inicio de la revisión de oficio, siendo su texto el siguiente: “*El presente Código es de aplicación a los órganos y entidades que integran el sector público, de conformidad con la Constitución. En el caso de empresas públicas, se aplicarán*

las disposiciones de este Código en lo que no afecte a las normas especiales que las rigen. Cuando en este Código se hace referencia a los términos administración o administraciones públicas se identifica a los órganos y entidades públicos comprendidos en su ámbito de aplicación. (...)”, y, “La administración pública comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República”.

Es importante destacar que, dentro de nuestra legislación, para el ejercicio de la potestad de revisión de oficio, debe radicarse la competencia de la máxima autoridad de la entidad del régimen seccional autónomo municipal que la ejerza, conceptualizándola el COA como la “*medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado*”.

El recurrir un acto o un fallo, constituye una garantía esencial del debido proceso, por ello el artículo 173 de la Constitución, determina “los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

Frente a la potestad de autotutela de la legalidad en nuestro marco normativo determinado en el Código Orgánico Administrativo, el artículo 132 establece: “Con independencia de los recursos previstos en este Código, el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada. El trámite aplicable es el procedimiento administrativo. El transcurso del plazo de dos meses desde el día siguiente al inicio del procedimiento de revisión de oficio sin dictarse acto administrativo, produce la caducidad del procedimiento”.

Jurisprudencia Nacional

Nuestra Corte Nacional de Justicia a través de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, en la resolución No. 684-2022, Gaceta Judicial año 2022, Serie XIX, a lo largo de resolver casos de impugnación de actos administrativos lo cual conlleva que ejerza su potestad de realizar un control de legalidad a las actuaciones de la administración pública municipal, respecto a la autotutela de la legalidad prevista en nuestro ordenamiento jurídico, ha considerado lo siguiente:

“...la Administración pública, dentro de su actividad se sujeta al principio de autotutela, que consiste en que sus decisiones se estiman legales, ejecutorias y ejecutivas; es decir, se presume que han sido expedidas en estricta sujeción al orden jurídico, por lo que tienen la fuerza coercitiva para que la Administración ejecute sus decisiones sin necesidad de requerir de decisión judicial previa; y, tiene una obligación ejecutiva para que la persona a quien se dirige la disposición administrativa no se resista a cumplirla. Pero, la base de la autotutela es la existencia de norma jurídica previa que le habilite el ejercicio de competencia al caso concreto; lo cual puede generar conflictos, entre otras razones por efecto de la desviación de poder ejercido por la autoridad pública, cuando actuando fuera del ordenamiento jurídico profiere decisiones atribuyéndose potestades o competencias no previstas en el ordenamiento jurídico que de modo previo limitó las mismas a fin de lograr el orden social necesario” (Nulidad del acto administrativo, 2022).

Es importante destacar que la jurisprudencia nacional a través del fallo del expediente 457 publicado en la Gaceta Judicial año CVIII Serie XVIII No. 5 página 2033, como en el recurso de casación 335-2011 resuelto por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario el 24 de octubre del 2013, se entiende por acto administrativo regular aquel merecedor de la protección jurídica que se desprende de la presunción de legitimidad, por no contener vicios inconvalidables, que ordinariamente se han de presentar de manera manifiesta. Por exclusión, son actos administrativos irregulares

aquellos respecto de los cuales no se puede sostener una causa de nulidad prevista en la ley. En ese sentido y a manera de ejemplo, no son regulares, los actos administrativos presuntos derivados del silencio administrativo que se entenderían expedidos por autoridad incompetente o aquellos cuyo contenido se encuentra expresamente prohibido en la ley, es así que, en lo que respecta a los actos administrativos presuntos derivados del silencio administrativo con efectos positivos, no es posible sostener razonablemente que la omisión de la administración pueda transformar lo que originalmente es ilícito en lícito. Un acto administrativo es irregular, cuando el vicio que entraña su nulidad de pleno derecho ha de ser manifiesto o evidente" (Corte Nacional de Justicia, 2014).

La potestad estatal de la autotutela administrativa de legalidad se ejerce sobre actos administrativos irregulares cuando el mismo es evidentemente nulo de pleno derecho es decir no admite prueba en contrario sino por disposición de la ley en el que se determina que el acto administrativo objeto de la revisión ha incurrido en una prohibición y es contrario a la Constitución.

Principios relacionados con la revisión de oficio

El Código Orgánico Administrativo, tiene previstos varios **PRINCIPIOS GENERALES** los cuales destaco que tienen mucha incidencia con la potestad de revisión de oficio:

Principio de jerarquía. Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos.

Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho.

PRINCIPIOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS

Principio de interdicción de la arbitrariedad. Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias. El ejercicio de las potestades discrecionales, observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad.

Principio de imparcialidad e independencia. Los servidores públicos evitarán resolver por afectos o desafectos que supongan un conflicto de intereses o generen actuaciones incompatibles con el interés general. Los servidores públicos tomarán sus resoluciones de manera autónoma.

Principio de control. Los órganos que conforman el sector público y entidades públicas competentes velarán por el respeto del principio de juridicidad, sin que esta actividad implique afectación o menoscabo en el ejercicio de las competencias asignadas a los órganos y entidades a cargo de los asuntos sometidos a control.

Los órganos y entidades públicas, con competencias de control, no podrán sustituir a aquellos sometidos a dicho control, en el ejercicio de las competencias a su cargo.

Las personas participarán en el control de la actividad administrativa a través de los mecanismos previstos.

Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad.

La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración

pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro.

Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.

Metodología

Para abordar el análisis del principio de autotutela administrativa de legalidad en la administración pública seccional ecuatoriana, se emplearon métodos que permitieron un enfoque integral y multidisciplinario. Cada uno de estos métodos ofrece herramientas para comprender tanto las dimensiones doctrinarias como las normativas, jurisprudenciales y éticas de esta potestad.

Método Descriptivo

Este método permite detallar las características, funciones y finalidad del principio de autotutela de legalidad en el ámbito de la revisión de oficio en la administración pública seccional municipal. Se realizó una descripción exhaustiva de los elementos que conforman este principio, analizando su impacto en la potestad de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad municipal dentro de los procesos administrativos, donde se haya dictado un acto administrativo que adolezca de nulidad de pleno derecho. El enfoque descriptivo facilita identificar el alcance y limitaciones en el ejercicio de la potestad de autotutela de revisión de oficio en Ecuador, estableciendo una base sólida para el desarrollo de propuestas de mejora.

Método Bibliográfico

A través del análisis bibliográfico, se revisaron las normativas vigentes en Ecuador, incluyendo el Código Orgánico Administrativo (COA), además de estudios académicos, doctrinarios y jurisprudencia nacionales. Este método permitió sustentar la importancia, innovación y alcance de la potestad de autotutela administrativa de la legalidad con evidencias teóricas y jurisprudenciales. Se incorporaron también aportes doctrinarios de destacados tratadistas que destacan la finalidad y limitación de la autotutela y que a través de varios fallos recogidos por el más alto Tribunal de justicia ordinaria lo ha plasmado transformándolo en jurisprudencia determinando las razones de legitimidad y oportunidad para su ejercicio en el Ecuador.

Método Fenomenológico Jurídico

Se analizó la potestad de autotutela de legalidad a través de uno de sus mecanismos reconocido legalmente como lo es la revisión de oficio, considerando los desafíos que plantea su ejercicio en términos de la facultad que la ley le otorga a la máxima autoridad de la administración pública seccional, el cual debe observar el principio de legalidad y discrecionalidad en su actividad. Este método permitió examinar las implicaciones jurídicas, como el cumplimiento del principio de legalidad y seguridad jurídica, y los conflictos de ejercer dicha potestad excediendo la discrecionalidad para no cometer arbitrariedad y evitar actuaciones ilegítimas e ilegales. Este enfoque fue esencial para identificar las barreras normativas e institucionales que deben superarse para garantizar una aplicación efectiva.

Resultados y Discusión

Definición del Principio de Autotutela de legalidad en la revisión de oficio

La revisión de oficio como principio del derecho administrativo y potestad para el ejercicio de la potestad de la máxima autoridad que ejercer el control de legalidad ante un acto administrativo que adolece de nulidad de pleno derecho sea por razones de oportunidad y legitimidad. DROMI refiere que la finalidad del procedimiento administrativo es asegurar que el obrar público se ajuste a los principios de legitimidad y de oportunidad, comprendiendo, por tanto, la verificación de la actividad reglada y discrecional. En ello se diferencia del proceso administrativo en que sólo es fiscalizable la legitimidad, es decir, todo el obrar reglado y el obrar discrecional con límites (DROMI, 2013)

Regulación y Normativas Necesarias

El marco normativo ecuatoriano requiere una actualización que incorpore disposiciones jurisprudenciales plasmados en la norma jurídica que regula ésta potestad de revisión de oficio, al existir varios criterios jurisprudenciales tanto de la justicia ordinaria como de la justicia constitucional, si bien se dirigen a concluir que la administración pública puede de manera excepcional ejercer el control interno de un acto administrativo bajo la autotutela de legalidad por considerar que adolece de nulidad de pleno derecho, sin embargo en muchos casos cuando sobre el acto nulo a transcurrido mucho tiempo, y de él devienen o emanen ciertos derechos que por el pasar del tiempo se han consolidado en el administrado, nos enfrentamos a una limitación en cuanto al ejercicio de dicha potestad, y allí la administración pública debería buscar otro mecanismo quizá ejercer la acción de lesividad.

Conclusión

La potestad de autotutela de legalidad que la administración ejerce bajo el mecanismo de control interno de sus actos a través de la revisión de oficio, la misma según nuestra legislación puede iniciarse en cualquier momento, aquello deja abierto a la

discrecionalidad de la máxima autoridad de ejercer dicha prerrogativa, claro está, no dejar de lado los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

El Código Orgánico Administrativo, prevé que el procedimiento administrativo de revisión de oficio, puede ser iniciado de forma privativa bajo la iniciativa propia de la máxima autoridad de la entidad pública municipal que manifieste su voluntad de ejercerla, y por otro lado, permite que sea insinuada por persona interesada, aquella insinuación no significa que el administrado con tal insinuación active de por si solo la revisión de oficio, ya que aquello es una potestad de carácter excepciones de la administración pública.

La norma prevista en el Código Orgánico Administrativo, tiene previsto que la finalidad de la revisión de oficio como autotutela de la legalidad administrativa, es la revisión de oficio de un acto administrativo considerado nulo; ésta nulidad de la cual se encuentra investida dicha actuación administrativo constituye un acto administrativo irregular por carecer de los requisitos de validez u omisión en el procedimiento administrativo para la formación de la voluntad de la autoridad que expide el acto.

Identificado el acto, el procedimiento a seguirse es el procedimiento administrativo previsto en el Código Orgánico Administrativo, el cual debe garantizar el derecho a la defensa de la persona que quizá pueda ser afectado con la decisión al resolver su nulidad. Este procedimiento excepcional de revisión de oficio tiene un plazo de dos meses para concluirse contados desde que la máxima autoridad ordenó su inicio, tiempo que una vez transcurrido opera la caducidad de dicha actuación.

Es preciso concluir que la revisión de oficio permitiría una forma de exceso de poder de la máxima autoridad al habilitarlo legalmente, a que en cualquier momento pueda iniciar dicha

potestad, lo cual no puede inobservar el principio de legalidad y la seguridad jurídica, que si bien se busca la actuación al margen de la ley, y el respeto a la Constitución, limitando la discrecionalidad para el obrar administrativo en ejercicio de ésta potestad, lo cual no puede convertirse en arbitrariedad e irse en contra del orden público y el interés general.

Recomendaciones

Debe ampliarse el marco normativo de la autotutela de la legalidad identificada con el procedimiento de revisión de oficio, el mismo que está solamente reconocido en el Art. 132 del Código Orgánico Administrativo.

Debería regularse dicho procedimiento administrativo de carácter excepcional por cuanto la máxima autoridad administrativa, pese a tener dicha competencia no podría iniciarse a discrecionalidad de que el acto objeto de revisión adolezca de nulidad, lo cual podría crear incertidumbre y violentaría la seguridad jurídica.

El legislador deber regular de mejor manera la potestad de revisión de oficio, observando lo que la jurisprudencia dictada por la Corte Nacional de Justicia a través de su Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo y la Corte Constitucional del Ecuador, haya para dicho efecto resuelto sobre la revisión de oficio.

Es importante recomendar que debe regularse un procedimiento administrativo especial sobre el cual se tramite la potestad de autotutela de legalidad, al ser un mecanismo jurídico excepcional del cual es prerrogativa para la administración pública.

Debería regularse las expresiones que “en cualquier momento”, puede darse inicio a la revisión de oficio, ya que la misma norma artículo 132 COA permite la revisión sobre un acto nulo que ha causado estado, pero por otro lado el mismo COA limita

dicha actuación frente a un acto en firme al no admitir impugnación en ninguna vía según el artículo 218 Ibidem.

Referencias

- ACOSTA VASQUEZ , D. (2019). *APUNTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Quito, Ecuador: ONI GRUPO EDITORIAL.
- Acosta Vásquez, D. (2019). La tipificación de la autotutela declarativa en el Código Orgánico Administrativo. En *Apuntes de Derecho Administrativo COA* (pág. 60). Quito: ONI GRUPO EDITORIAL.
- Constitución. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi - Manabí: Asamblea Constituyente.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). *Sentencia 989-11-EP/19*. Quito : Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Nacional de Justicia, Casación 255-2011 - Sentencia 823-2014 (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo 13 de Noviembre de 2014).
- Corte Nacional de Justicia, P. (2002). *Sentencia 50-2002*. Quito: R.O. 575, 14 de mayo de 2002.
- Corte Nacional de Justicia, S. (2010). *Sentencia No. 400-2010*. Quito: Corte Nacional de Justicia.
- DROMI, R. (2013). *Derecho Administrativo 12 edición actualizada Vol II*. Argentina: Ciudad Argentina.
- García de Enterría & Ramón Fernández, E. &. (2001). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid España: Civitas Ediciones S.L.
- García de Enterría & Ramón Fernández, E. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Lima - Bogotá: Palestra-Temis.

MARCHECO ACUÑA , B. (2023). *EL ACTO ADMINISTRATIVO Teoría general y régimen jurídico en el Código Orgánico Administrativo*. Guayaquil, Ecuador: Centro de Formación en Ciencias Sociales.

MARCHECO ACUÑA, B. (2023). *EL ACTO ADMINISTRATIVO Teoría general y régimen jurídico en el Código Orgánico Administrativo* (Primera ed.). Guayaquil, Ecuador: Centro de Formación en Ciencias Sociales.

MARCHECO ACUÑA, B. (2023). *EL ACTO ADMINISTRATIVO Teoría general y régimen jurídico en el Código Orgánico Administrativo* (Primera ed.). Guayaquil, Ecuador: Centro de Formación en Ciencias Sociales.

Martin, A. F. (2021). *Manual de Derecho Administrativo*.

Nulidad del acto administrativo, 17741-2016-1201 (Sala de lo Contencioso Administrativo - Corte Nacional de Justicia 11 de julio de 2022).

Pérez, E. (2006). *Derecho Administrativo Tomo 1*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Sentencia, 158-2004 (Sala Especializada Contencioso Administrativo 31 de enero de 2007).

Sentencia: Autotutela de legalidad, 0065-11-AN (Corte Constitucional del Ecuador 04 de Septiembre de 2013).

Sentencia: Requisitos materiales del silencio administrativo, 121-2007 (Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo 10 de Septiembre de 2009).

Velasco Caballero , F. (2023). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

CAPÍTULO 4.

El principio de colaboración entre instituciones del Estado en relación a los procesos sancionadores

Autor:

Robert Peredo Chalen

Resumen

El estudio se centró en el concepto de cooperación de las Instituciones del Estado en los procesos sancionadores, especialmente en el contexto de su importancia para organizar el funcionamiento eficaz de la administración pública y su integración. Lo que se buscó en el estudio fue el saber requisitos legales, posibilidades y dificultades en la aplicación de este principio y las medidas requeridas para afianzarlo en un modelo asistido por nodos descentralizados como el sistema Ecuatoriano. La investigación empleó un enfoque de tipo cualitativo y se vale del uso de métodos especiales: inductivo-deductivo, analítico-sintético y de carácter hermenéutico-jurídico. A través de estrategias de revisión bibliográfica y documental se llevó a cabo un análisis de los conflictos presentes en el Código Orgánico Administrativo y de casos que ponen en evidencia la problemática que deriva de la des-coordinación entre los actores institucionales. Los resultados enfatizaron el papel de este principio como recurso que en ayuda a prevenir repetición y conflictos de trabajo, así como los problemas que las instituciones experimentan con su implementación incluidos, el cocimiento que concierne a roles y responsabilidades, negación de compartir información y la menor idoneidad. La indagación también mostró que, mientras las normativas apuntan a fomentar la interacción, las mismas crean presiones entre

el centro centralizado y las entidades descentralizadas, y resultan en el debilitamiento del gobierno local. De este modo, el principio de colaboración es crucial para la consolidación de la gobernanza y la protección de los derechos de los destinatarios de las administraciones atribuidas. Es necesario fortalecer su aplicación a través de mecanismos de coordinación y con una cultura institucional que valore la cooperación entre las instituciones interesadas por el interés general.

Palabras clave: principio de colaboración, gobiernos autónomos descentralizados, derecho administrativo sancionador.

Introducción

La unidad de las instituciones del Estado para la cooperación es uno de los requisitos fundamentales para mejorar la gobernanza y la gestión adecuada del Estado, por lo que la consecución de los objetivos debe coordinarse en cuanto a acciones y actividades. En materia jurídico-administrativa, ex lege este principio cobra primacía en la constitución de procedimientos de sanción, en los que el Estado cumple pro re publica una función punitiva. En el contexto del Ecuador, este principio tiene su fundamento jurídico en el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) que establece claramente que es obligatorio que las instituciones cooperen entre sí para el cumplimiento de los fines del Estado.

Como se menciona en el artículo 28 del COA, las entidades de la administración pública tienen la responsabilidad de cooperar y prestarse asistencia entre sí en los ámbitos que les sean de aplicación dentro del límite de su competencia. Además de apuntar a la prevención de redundancias y contradicciones en los llamados a la aplicación de la ley entre estas instituciones, el

mandato legal también fomenta un enfoque de esfuerzo colaborativo para la solución de problemas al abordar cuestiones que no pueden ser resueltas por una institución sin la coordinación con otras. La disposición es relevante para los procesos sancionadores, ya que estas acciones a menudo involucran a múltiples actores y requieren compartir información, firmar conjuntamente y garantizar que las decisiones administrativas contengan bases legales para acciones que cumplan con los principios legales de legalismo, proporcionalidad y equidad.

El principio de colaboración mencionado en el COA se relaciona con los otros cuatro fundamentos del derecho administrativo, a saber, eficiencia, eficacia y unidad de acción. Los procesos sancionatorios no pueden tener una adecuada eficacia sin una adecuada cooperación descentralizada, pues muchas veces la gravedad de las infracciones sancionadas implica el apoyo técnico-legal y operativo de otras instancias. Por ejemplo, en casos de corrupción, delitos ambientales o violaciones a las normas laborales, se requiere la intervención de la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, las municipalidades y los organismos especiales involucrados en cada caso para abordar una respuesta integral del sistema.

Sin embargo, en la práctica, la aplicación del principio de colaboración se topa con una serie de problemas. Algunos de los más relevantes son los siguientes: la definición bastante ambigua de las competencias de las instituciones, la visión contrapuesta sobre el intercambio de información por consideraciones de seguridad o confidencialidad o no, y la ausencia de un procedimiento estándar de cooperación para las acciones conjuntas. Las dificultades señaladas no sólo retrasan los procedimientos sancionadores, sino que también pueden dar lugar a decisiones contradictorias o a violaciones de los derechos de los sujetos afectados, lo que socava la legitimidad del sistema sancionador.

Precisamente en este momento cobra mayor pertinencia la regulación contenida en el COA, que eleva el principio común de cooperación previa a una concepción jurídica de la coordinación entre instituciones. Esto significa que las entidades están legalmente obligadas a colaborar en las fases de trabajo organizativo, desde la investigación y la recolección de pruebas hasta la ejecución de las sanciones. Sin embargo, el artículo permite que otras autoridades administrativas recurran a la ayuda de otras entidades, haciendo del sistema administrativo complejo e integrado un principio básico.

En este sentido, el presente artículo pretende realizar un estudio crítico amplio del principio de responsabilidad solidaria de las instituciones del Estado en los procesos sancionadores, considerando como eje estructurante el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo. Se demostrará la esencia de este principio a partir del estudio teórico y normativo, se enfocará el papel y la importancia de este principio en la práctica administrativa y se discutirán los obstáculos para la implementación de esta práctica en el sistema de un estado complejo. Además, se evaluará cómo el modelo de trabajo presentado beneficiará el mejoramiento de las medidas actualmente en vigor para la correcta dispensación de sanciones, el cumplimiento de la ley y la protección de los derechos fundamentales de los candidatos administrados. De acuerdo con este análisis, se esbozarán las medidas para mejorar la cooperación interinstitucional como condición necesaria para el mejoramiento de la administración pública en términos de su justicia.

Materiales y métodos

Esta investigación se basa en una estrategia de investigación cualitativa para apreciar la naturaleza y las particularidades del principio de colaboración entre los órganos del Estado en el contexto de los procesos sancionadores. El tipo de investigación fue descriptivo-exploratorio, lo que permitió describir el

componente Normativo y Práctico de este principio, así como señalar potenciales áreas problemáticas que demandan atención. Para estos efectos, se aplicarán métodos basados en el enfoque inductivo-deductivo, analítico-sintético y hermenéutico-jurídico. El inductivo-deductivo es adecuado ya que se extrajeron conclusiones generales a partir de casos específicos, y el enfoque analítico-sintético fue útil para diseccionar los aspectos normativos y prácticos del principio de colaboración solo para integrarlos al marco conceptual. Por su parte, el enfoque hermenéutico-jurídico fue fundamental para leer la normativa de manera crítica y contextualizada.

El principal método de investigación empleado en este estudio fue el examen de documentos seguido de un análisis que incluyó documentos tanto primarios como secundarios. Las fuentes secundarias comprendieron libros obtenidos de librerías y revistas y publicaciones relevantes de instituciones que ofrecen tanto teoría como práctica sobre el tema en particular. Por lo tanto, este análisis permitió especificar la comprensión del índice mismo de colaboración, así como la evaluación de su actualización en la actividad administrativa y la determinación de sus problemas que han surgido. El uso de estos métodos y técnicas permitió obtener una amplia revisión del problema, que sirvió como base confiable para propuestas sobre el mejoramiento de la práctica de la aplicación de este principio en el desarrollo del sistema administrativo ecuatoriano.

Resultados

Fundamentos legales del principio de colaboración

El principio de cooperación es uno de los cuatro principios básicos reconocidos en la organización y funcionamiento del

Estado contemporáneo, en particular cuando dicho sistema se caracteriza por múltiples niveles de gobierno y una elaborada división de poderes, como es el caso de los Estados descentralizados o con una administración intrincada. Este principio encuentra apoyo en los instrumentos constitucionales y legales que establecen una matriz que permite que las diversas entidades públicas trabajen de manera ordenada, bien coordinada y armonizada en la gestión de los asuntos públicos, que presten los mejores servicios y utilicen los recursos limitados de la manera más óptima posible.

Este precepto es también conocido como principio de colaboración y está bastante vinculado al concepto de subsidiariedad, hasta el punto de que, en algunos casos, puede verse incluido dentro del principio de subsidiariedad. Según un enfoque explícito, el propio principio de coordinación pone de relieve la importancia de una cooperación coherente entre los distintos niveles administrativos del Estado. Esto es crucial para asegurar que los aspectos más importantes, como la garantía de los derechos y libertades constitucionales, se armonicen correctamente y se haga justicia a las cuestiones de obligaciones sociales que se pretenden cumplir por parte del Estado al elaborar las leyes (Sentencia C-983/05, 2005).

En términos del artículo 260 de la Constitución, se sostiene la doctrina de que los diferentes niveles de gobierno, si bien tienen competencias exclusivas, no deben ser percibidos como barreras rígidas que se opongan a la articulación o complementariedad en la prestación de servicios públicos. La norma entiende que la desintegración de competencias podría, cuando no hay integración, conducir a la producción de réplicas, superposiciones, competencias conflictivas o ineficacia en la prestación de políticas públicas. Según esta perspectiva, la disposición constitucional enfatiza la relación interactiva y de apoyo mutuo entre los diferentes niveles de gobierno que cooperan para el logro de objetivos

comunes. Este mandato significa que los gobiernos central y local tienen el deber jurídico y moral de diseñar y desarrollar esos marcos jurídicos para el fortalecimiento de la cooperación, siempre conscientes de que la tarea del Estado es el bien común y el bienestar de los ciudadanos.

Por otra parte, en el ámbito jurídico, el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo (COA) profundiza en el ámbito y la forma en que debe implementarse este proceso de cooperación. La norma no sólo obliga a las administraciones públicas a cooperar, sino que las alienta y espera que lo hagan de forma complementaria y mediante el apoyo mutuo. Este mandato legal enfatiza que la cooperación entre administraciones no puede ser discrecional, sino que es una exigencia consecuente con el desempeño de las funciones cuando las circunstancias lo permitan. La coordinación, como la pretende definir el COA, significa el establecimiento de procedimientos con el consentimiento de las partes, que permitan un mejor funcionamiento de las competencias asignadas y un uso razonable de los fondos públicos.

Al igual que en el COA, se presentan los aspectos prácticos necesarios que definen las circunstancias en las que puede dengarse la ayuda requerida entre administraciones. Esta denegación sólo puede realizarse en casos excepcionales como la irregularidad constituida y, por tanto, la falta de fuerza legal para esa acción o la falta de recursos materiales o humanos adecuados o el potencial daño al interés protegido por la acción o al desempeño de la función de la administración requerida. Estas limitaciones regulan los requisitos de cooperación con la capacidad real y la misión oficial de cada parte, de modo que la cooperación como principio no se convierta en una carga excesiva y un impedimento para las funciones cruciales de una administración.

Un aspecto de este principio es especialmente importante para los gobiernos, a saber, la capacidad de cooperación que se

expande más allá de los límites de la jurisdicción de la administración. Esto permite, por ejemplo, el desempeño de funciones administrativas en otros estados sin la jurisdicción de donde proviene la administración, lo que ha adquirido gran relevancia en la sociedad, y en situaciones en las que los efectos de la decisión administrativa afectan a otras jurisdicciones. Esta característica garantiza que las políticas públicas y otros actos administrativos se realicen de manera uniforme y continua sin tener en cuenta las restricciones territoriales.

Además, el artículo 28 enfatiza que el contenido de la obligación de colaboración se objetiva a través de los medios y medidas que eligen las administraciones públicas para la colaboración y a partir de su naturaleza mutua y voluntaria. Este enfoque significa que se puede proporcionar flexibilidad en la aplicación de los mecanismos de cooperación en función de las particularidades de cada situación. Por lo tanto, la colaboración como principio no es solo una exigencia regulatoria, sino también un medio eficaz para organizar la interacción entre las partes de la administración pública. Este diseño regulatorio apunta a evitar el ejercicio de las autonomías administrativas como un obstáculo a la integración paradigmática.

En consecuencia, se puede afirmar que la colaboración no sólo representa un imperativo jurídico que organiza las relaciones entre el Estado y los demás actores e instituciones de la sociedad, sino que se convierte en un principio articulador del funcionamiento del Estado. Por ello, este principio propicia la simbiosis entre los distintos niveles e individuos de gobierno y evita que la descentralización rompa la unidad del Estado. Sin embargo, con la cooperación es posible organizar el trabajo de tal manera que cada actor público pueda aprovechar la variedad y especialización posibles, implementando un paradigma de trabajo coactivo en función de la consecución del interés público global representado por los ciudadanos. Al mismo tiempo, este enfoque mejora la eficacia

del Estado y repara el contrato social hacia el Estado al reconstruir la confianza pública en sus instituciones.

Importancia del principio de colaboración

La colaboración en la gestión pública es un pilar fundamental para abordar los múltiples y complejos desafíos que enfrentan las sociedades contemporáneas. En un mundo caracterizado por la alta interdependencia y la rapidez con la que se producen los cambios en el entorno social, económico y ambiental, las instituciones públicas por sí solas no siempre cuentan con los recursos ni la capacidad necesaria para resolver eficazmente los problemas. En este contexto, la colaboración se presenta como una herramienta esencial que permite maximizar los resultados de las políticas públicas, garantizar una implementación más eficiente de los programas y optimizar el uso de los recursos disponibles. Esta cooperación no se limita a la interacción entre los diferentes niveles de gobierno, sino que involucra a una variedad de actores, incluidos el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, lo que enriquece la gestión pública y asegura que las necesidades de la población sean atendidas desde múltiples perspectivas (Acín, 2019).

Uno de los aspectos más importantes de la colaboración en la gestión pública es su capacidad para fomentar una respuesta más coordinada y eficaz a los desafíos globales, como la pobreza, el cambio climático y las desigualdades sociales. Esta cooperación permite que los diferentes actores involucrados compartan conocimientos, recursos y capacidades, lo que aumenta la probabilidad de alcanzar los objetivos planteados en un plazo determinado. Además, la colaboración crea un entorno propicio para la innovación, ya que la interacción entre diferentes sectores fomenta el intercambio de ideas y soluciones creativas que no siempre serían posibles en un sistema aislado.

Así, la colaboración surge como una solución transversal a la Agenda 2030 o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una agenda fijada por las Naciones Unidas para promover la educación de calidad, la igualdad de género, la salud y el bienestar, las ciudades y comunidades sostenibles, el consumo y la producción responsables, la acción climática, la energía asequible y no contaminante, el trabajo decente y el crecimiento económico, la innovación, la reducción de la desigualdad, la justicia y las instituciones sólidas, la paz, la justicia y las buenas alianzas. La naturaleza de estos objetivos es colectiva porque los problemas en cuestión son complejos y no pueden ser resueltos por un solo actor. En este caso, la cooperación multisectorial se vuelve vital para el logro de los ODS no solo de manera coherente sino más bien con eficiencia y a largo plazo.

La colaboración no es solo la incorporación de las nuevas políticas públicas basadas en las políticas económicas, sociales y ambientales sino también el cambio en la cultura organizacional de los miembros y participantes. En la mayoría de las organizaciones ha surgido la pregunta de cómo pueden incorporar en su planificación estratégica las responsabilidades sociales y ambientales de la organización sin tener que ver la organización únicamente en términos de su resultado financiero. Este cambio cultural es vital porque la historia apunta a una visión de cambio que sea a la vez económica y social (inequitativa) y ecológica (sostenible).

Este tipo de cooperación se materializa en políticas públicas viables que afectan a la vida de la población. Un área evidente en la que la cooperación logra un impacto positivo es el establecimiento de políticas para mejorar el acceso de las personas a una vivienda digna, especialmente en las ciudades superpobladas. En muchos países, la falta de una vivienda adecuada sigue siendo uno de los problemas sociales más críticos de la actualidad. Esto significa que se han propuesto soluciones como la señalización

mediante áreas urbanas consolidadas donde se reserva el terreno y la covivienda como estrategias fundamentales para satisfacer la creciente demanda de espacios habitables asequibles (Bastús, 2024). Sin embargo, estas políticas no se pueden implementar de forma aislada, sino que deben contar con el apoyo de los gobiernos locales, los planificadores urbanos, los contratistas de la construcción y las organizaciones sociales de base. Esta participación activa de cada uno de estos actores garantiza que se capten las necesidades específicas de cada comunidad y que las soluciones propuestas sean sostenibles tanto económica como socialmente.

Sin embargo, las orientaciones anteriores deben estar respaldadas por un marco jurídico sólido que proporcione un entorno jurídico previsible para los inversores y otros beneficiarios de esas políticas. Es fundamental que las disposiciones jurídicas sean poco inciertas y que las reglas del juego sean mucho menos ambiguas para movilizar la financiación necesaria y garantizar la viabilidad a largo plazo de los proyectos. Del mismo modo, es útil contar con un sistema de gobernanza adecuado para coordinar los esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno y con el sector privado, de modo que los recursos movilizados se utilicen de manera eficaz y se alcance el objetivo de elevar el nivel de vida de la población.

Por consiguiente, la colaboración en la administración pública es fundamental para superar los problemas actuales en diferentes esferas, que son cruciales para el desarrollo de las sociedades. Esta cooperación se basa en los principios de un enfoque integrado moderno, complementado con una cooperación que es a la vez infrasectorial y transnível, lo que permite mejorar el uso eficaz de los recursos públicos y el desarrollo de innovaciones. Debido a la importante interconexión, los diversos actores proponen soluciones que son más inclusivas y sostenibles para toda la sociedad; ya que se ha registrado un avance en la calidad de vida humana. Sin lugar a dudas, la integración es el camino hacia una

administración pública más justa, eficaz y receptiva para los tiempos actuales (Bastús, 2024).

Diferencia entre principio de colaboración y de cooperación

La cooperación y la colaboración son principios reguladores básicos en el contexto de las relaciones interadministrativas porque ayudan a establecer las conexiones necesarias entre los múltiples actores públicos que trabajan en pos de objetivos compartidos y encaminados a satisfacer el interés público. Como puede verse, mientras que ambos principios son prácticamente inherentes y sirven a objetivos similares en un cierto nivel –a saber, la mejora de la eficiencia y la optimización de la prestación de servicios a los ciudadanos–, los dos son, de hecho, sustancialmente diferentes en cuanto a su carácter, objetivos, alcances, así como a las medidas concretas para su implementación. Debe apreciarse que estas diferencias y la dinámica práctica que generan son fundamentales para la promoción de la gestión pública integrada.

El principio de cooperación se define como aquel que pone énfasis en la cooperación entre diferentes administraciones públicas para alcanzar objetivos específicos y comunes. Este principio funciona en gran medida sobre el principio del consentimiento de las partes del contrato, por lo que su activación y posterior desarrollo implican el consentimiento de las partes del contrato. La coordinación implica la creación de una asociación mutuamente dependiente entre dos administraciones en la que una no se considera subordinada a la otra. Este enfoque horizontal favorece la aceptación de acuerdos de intercambio entre los participantes para formar asociaciones estratégicas que se respeten mutuamente. Este principio se presenta generalmente en programas, proyectos, programas de desarrollo regional o de gestión o administración compartida de determinados recursos, concretos y

fácilmente identificables, en los que las administraciones operativas se coordinan para resolver problemas operativos o alcanzar objetivos que, por su naturaleza, sólo pueden alcanzarse mediante el cumplimiento de este principio (Solís & Mohino, 2020).

Sin embargo, el principio de colaboración tiene un carácter más amplio y se transforma en una obligación general entre administraciones públicas. Mientras que la cooperación conlleva la idea de asociación mutua, voluntaria y voluntaria, el concepto de colaboración se institucionaliza como un deber estatutario en el derecho administrativo. Este deber se justifica sobre la base de proporcionar la eficacia operativa del Estado y el logro de la misión fundamental de la administración pública. Otro rasgo definitorio de la colaboración es el hecho de que puede asumir una gran variedad de formas que son específicas de las características y requisitos observados en el entorno particular en juego. Tales formas pueden implicar el intercambio de información y apoyo tecnológico, la concreción de la cooperación en estrategias y la integración de políticas públicas. Esta naturaleza permite que la colaboración se vuelva más amplia que el mero concepto de cooperación, abordando la gama más amplia y compleja de relaciones administrativas que pueden estar reguladas por disposiciones de naturaleza jurídica o pueden surgir espontáneamente de la necesidad de compartir soluciones a problemas.

Pero antes de destacar estas diferencias, vale la pena señalar que, si bien los principios apuntan al funcionamiento eficiente de la gestión pública y la prestación oportuna de servicios a la población, los principios en cuestión difieren enormemente. La cooperación, por otra parte, es más limitada y está orientada a un objetivo, lo que resulta adecuado en una situación que requiere una cooperación dirigida a la ejecución de algunas tareas específicas o en un proyecto que tiene una duración limitada. Por el contrario, la cooperación, que es un término más amplio, explica diversas formas de relaciones de trabajo entre diferentes

administraciones, que pueden ser acciones de cooperación específicas o actividades regulares y continuas entre dos o más administraciones públicas. Esto refleja las diferencias en los roles asociados con la respuesta a diferentes situaciones por parte de ambos principios, así como la integración de los dos principios en el sistema administrativo (Tajadura, 2002).

En la práctica, estos principios se materializan mediante una serie de medios jurídicos y administrativos que permiten su aplicación. Las asociaciones de trabajo, por ejemplo, son una de las herramientas que permiten a las administraciones celebrar acuerdos de cooperación en actividades dentro de determinados campos o sectores, como la recuperación económica, la protección del medio ambiente o la prestación de servicios sociales. No obstante, los acuerdos de cooperación también tienen características similares, pero son más restringidos y están más orientados a la operación, centrándose en la cooperación para completar tareas específicas. A nivel supranacional, la cooperación se refleja en la cooperación y la asistencia, que son indispensables en el ámbito de la libre circulación de mercancías dentro del mercado interior y el cumplimiento de las políticas comunitarias.

Sin embargo, su aplicación plantea diversos desafíos en diversos entornos en los que se considera que estos principios son eficaces. Algunos de los desafíos incluyen la variación en los objetivos e intereses de las administraciones involucradas, la capacidad financiera o técnica limitada para sostener programas comunes y las incertidumbres en las especificaciones jurídicas establecidas en común que rigen estos acuerdos. Adicionalmente, existen ciertas circunstancias bajo las cuales las relaciones entre los actores pueden verse corrompidas por rivalidades políticas o diferencias territoriales hasta el punto de obstaculizar la generación de sinergias y las ganancias mutuas asociadas.

Para eliminar estas barreras, es necesario contar con un plan claro y de largo plazo, así como con la intención de un liderazgo político para el desarrollo de las relaciones interadministrativas. Esto incluye el establecimiento de un entorno jurídico con instrumentos jurídicos más abiertos y fácilmente comprensibles y adaptables, la creación de capacidad institucional que pueda generar orientaciones de trabajo colaborativo y una cultura administrativa basada en la confianza. Por último, los principios de cooperación y colaboración no sólo reflejan principios importantes del derecho administrativo, sino que también son elementos clave necesarios para la creación de un sector público más profesional y estrechamente conectado.

Potestad sancionadora de la Administración Pública

El procedimiento sancionador es una cadena de actos, trámites documentales y procedimientos que se realizan sucesivamente, cuyo objetivo es proporcionar a la Administración Pública la expresión de una determinada consecuencia jurídica. Este conjunto de actuaciones no se construye de forma aleatoria o según surja la necesidad, sino que se establece sobre un modelo normativo preestablecido que puede estar anclado en una disposición legal o reglamentaria. Es decir, el procedimiento sancionador prevé garantizar las acciones jurídicas de la administración para aplicar una sanción, sobre todo en lo que respecta al cumplimiento de los principios de legalidad, equidad procesal y seguridad jurídica (Badel, 2021).

Cada uno de los procedimientos que componen este procedimiento tiene un flujo progresivo de acontecimientos, cuyo objetivo último es facilitar la posibilidad de que la Administración determine si un individuo o una entidad ha cometido una

infracción de las normas establecidas. Esta evaluación debe realizarse de acuerdo con un proceso establecido, lo que implica que las autoridades administrativas deben ceñirse a la disposición legal prevista en las normas sin ninguna variación. Además, el procedimiento sancionador parece estar íntimamente asociado al concepto de subordinación de la Administración a la ley. Esto significa que cualquier actuación sancionadora debe estar justificada por la presencia de una norma jurídica que especifique la conducta prohibida y las sanciones que la acompañan. Dicho marco jurídico o reglamentario no sólo determina lo que incluye el procedimiento, sino también qué derechos procesales deben observarse durante el mismo. De esta forma se pretende optimizar el poder sancionador de la Administración y los derechos garantizados a los administrados.

En este contexto, el régimen de prescripción de la potestad sancionadora en el ámbito administrativo establece unos plazos concretos para determinar el tiempo en el que las autoridades competentes pueden ejercer dicha potestad. En el caso de las infracciones leves y las sanciones derivadas de ellas, el plazo de prescripción es de un año. Para las infracciones graves y las sanciones correspondientes, el plazo es de tres años, mientras que las infracciones muy graves están sujetas a un plazo de prescripción de cinco años, incluidas las sanciones que conllevan. Como regla general, el cómputo de estos plazos se inicia a partir del día siguiente a la comisión del hecho constitutivo de la infracción. No obstante, si la infracción tiene carácter continuado, el plazo comenzará a contarse desde el día siguiente al del cese de los actos infractores. En el caso de las infracciones ocultas, el plazo se computará desde el momento en el que la Administración pública tenga conocimiento de los hechos.

El procedimiento sancionador es administrativo y se lleva a cabo de oficio por el órgano competente, de oficio, en virtud de orden superior, a petición motivada de otros órganos o a raíz de

denuncia. La regulación legal de esta iniciación se traduce en un acto administrativo adoptado por el órgano instructor, que debe incluir ciertos datos importantes, como la determinación de las personas presuntamente responsables o la forma en que se ha realizado la determinación, una breve relación de los hechos que dan lugar a la iniciación del procedimiento y una calificación prima facie de los mismos junto con las sanciones que se pueden prever.

Además, los informes reglamentarios y demás documentos relacionados con la explicación o puesta en evidencia de los hechos deben ser específicos, como debe ser la autoridad u órgano que ha de decidir un caso acompañado de la norma que le otorga tal competencia. Este acto de iniciación puede implicar también la observancia de las medidas preventivas previstas en la ley, sin excluir otras medidas preventivas que puedan ordenarse durante el curso del procedimiento. De la misma forma, se le está notificando al imputado su derecho a formular alegaciones y a ejercer su defensa en el plazo que se le haya señalado.

La notificación del acto de iniciación del proceso de aplicación de la sanción es obligatoria y se dirigirá tanto al denunciante como al imputado, no siendo necesaria su colaboración en el proceso. Así, en caso de infracción manifiesta, la iniciación podrá consistir en una boleta o pegatina entregada al presunto infractor o colocada en el objeto o lugar vinculado a la infracción. En caso de que el imputado no responda al acto de iniciación en el plazo de diez días, se dictará un nuevo acto administrativo que incorporará un dictamen a la responsabilidad imputada.

El procedimiento sancionador es administrativo y se lleva a cabo de oficio por el órgano competente, de oficio, en virtud de orden superior, a petición motivada de otros órganos o a raíz de denuncia. La regulación legal de esta iniciación se traduce en un acto administrativo adoptado por el órgano instructor, que debe incluir ciertos datos importantes, como la determinación de las

personas presuntamente responsables o la forma en que se ha realizado la determinación, una breve relación de los hechos que dan lugar a la iniciación del procedimiento y una calificación prima facie de los mismos junto con las sanciones que se pueden prever.

Además, los informes reglamentarios y demás documentos relacionados con la explicación o puesta en evidencia de los hechos deben ser específicos, como debe ser la autoridad u órgano que ha de decidir un caso, acompañado de la norma que le otorga tal competencia. Este acto de iniciación puede implicar también la observancia de las medidas preventivas previstas en la ley, sin excluir otras medidas preventivas que puedan ordenarse durante el curso del procedimiento. De la misma forma, se le está notificando al imputado su derecho a formular alegaciones y a ejercer su defensa en el plazo que se le haya señalado.

La notificación del acto de iniciación del proceso de aplicación de la sanción es obligatoria y se dirigirá tanto al denunciante como al imputado, no siendo necesaria su colaboración en el proceso. Así, en caso de infracción manifiesta, la iniciación podrá consistir en una boleta o pegatina entregada al presunto infractor o colocada en el objeto o lugar vinculado a la infracción. En caso de que el imputado no responda al acto de iniciación en el plazo de diez días, se dictará un nuevo acto administrativo que incorporará un dictamen a la responsabilidad imputada.

Por último, el principio de prohibición de concurrencia de sanciones establece que nadie puede ser sancionado administrativamente más de una vez por una misma infracción, siempre que el sujeto, objeto y causa sean idénticos. Si la infracción fuera además constitutiva de delito, la administración deberá remitir el expediente a la autoridad judicial correspondiente sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas. La resolución final del procedimiento deberá incluir la identificación del responsable, la infracción cometida, la valoración de las pruebas, la sanción

impuesta o la declaración de inexistencia de responsabilidad, garantizando que se han tratado únicamente los hechos determinados durante el procedimiento. Esta resolución adquiere fuerza ejecutiva una vez agotada la vía administrativa.

Medios de impugnación para las sanciones administrativas

En el marco del derecho administrativo ecuatoriano, el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) establece en detalle el proceso de impugnación judicial de los actos administrativos, incluyendo principios, reglas y plazos explícitos. Para empezar, el artículo 217 señala que sólo los actos administrativos pueden ser objeto de recurso de apelación en el orden contencioso administrativo. En cierta medida, esta opción no depende de que los interesados se hayan sometido o no al procedimiento administrativo con anterioridad. A su vez, introduce el inédito atractivo de la revisión como mecanismo único para aquellos actos que han adquirido firmeza, es decir, para los actos que no caben ulteriores recursos (es decir, para los que no caben ulteriores recursos) pero siempre que se cumplan las causales establecidas en el Código. Se destaca que la decisión de adoptar la decisión en el poder judicial excluye la posibilidad de continuar la impugnación en el poder administrativo. Además, la adaptabilidad del procedimiento está asegurada por la posibilidad de que un error en la denominación de la demanda no demore su consideración, siempre que sea evidente la intención de oponerse. Sin embargo, los actos de simple administración no son impugnables, salvo que su omisión afecte la formación de la voluntad administrativa.

Por otra parte, el artículo 219 del COA (2017) define los recursos administrativos como apelación y revisión extraordinaria. La resolución de estos es la instancia máxima de la autoridad

emisora del acto impugnado, y el acto que solicita la revisión debe ser sometido al mismo órgano emisor de dicho acto. La orden emitida por la máxima autoridad judicial, a su vez, solo puede ser impugnada judicialmente. De acuerdo con el artículo 224, se concederá un plazo de 10 días desde la notificación del acto administrativo en cuestión para interponer el recurso.

El procedimiento también prevé la posibilidad de declarar la nulidad del procedimiento administrativo, tal como lo dispone el artículo 227, cuando exista un vicio que afecte su validez y que influya directamente en la resolución del caso. En estos casos, la administración pública tiene la obligación de declarar la nulidad de oficio o a petición de una persona interesada, imputando los costos al servidor público responsable del vicio. Por otro lado, si la nulidad se refiere al acto administrativo propiamente dicho, el artículo 228 prevé dos escenarios: resolver directamente sobre el fondo si no se requieren actuaciones adicionales o disponer que el órgano competente subsane los vicios para emitir un nuevo acto administrativo, con la condición de que los funcionarios responsables de la nulidad no participen en la ejecución de esta resolución.

El plazo para resolver un recurso de apelación, conforme al artículo 230, es de un mes desde su interposición, periodo en el cual la administración debe emitir y notificar una resolución expresa. Esta puede admitir, en todo o en parte, o desestimar las pretensiones del recurrente, o bien declarar su inadmisión si no se cumplen los requisitos exigidos.

El recurso extraordinario de revisión, regulado en el artículo 232, permite la revisión de actos administrativos que han causado estado en situaciones específicas, tales como errores evidentes de hecho o de derecho, aparición de documentos esenciales no disponibles anteriormente, influencia de actos o testimonios declarados nulos o falsos, o la emisión de la resolución como resultado de una conducta delictiva comprobada. Este recurso

tiene plazos de interposición diferenciados según la causal invocada: un año en el caso de errores de hecho y veinte días para las demás causales. No obstante, no procede cuando el asunto ha sido resuelto en sede judicial, quedando salvaguardada la responsabilidad de los servidores públicos implicados.

En cuanto a la competencia judicial para las controversias con el Estado, el Código Orgánico General de Procesos (COGEP, 2015) establece en su artículo 299 que esta radica en el domicilio del actor si el Estado es demandado y en el domicilio del demandado si el Estado es el actor. El artículo 300 amplía la función de las jurisdicciones contencioso-administrativa y contencioso-tributaria, las cuales tienen como propósito garantizar los derechos de las personas y controlar la legalidad de los actos administrativos y contratos del sector público, extinguiendo cualquier reclamo administrativo al interponer acciones en estas jurisdicciones.

El COGEP (2015) también regula los recursos judiciales, como la apelación, detallada en el artículo 256, que procede contra sentencias y autos interlocutorios dictados en primera instancia, así como contra providencias expresamente señaladas por la ley. Este recurso puede interponerse de forma oral durante las audiencias correspondientes. Por último, el artículo 266 establece que el recurso de casación procede contra sentencias y autos que concluyan procesos de conocimiento ante las Cortes Provinciales de Justicia y Tribunales Contencioso Administrativos o Tributarios, con un plazo de treinta días para su presentación desde la ejecutoria de la resolución.

Limitaciones al principio de colaboración

El principio de cooperación administrativa constituye una base esencial en la gestión pública moderna, al promover la

colaboración efectiva entre distintas entidades administrativas para alcanzar metas comunes. Este principio adquiere particular relevancia en sistemas descentralizados y en contextos internacionales, como la Unión Europea, donde las responsabilidades y competencias están repartidas entre múltiples niveles de gobierno. El objetivo primordial es garantizar una interacción armónica entre las partes, con el fin de maximizar la eficacia, la eficiencia y la equidad en la administración de los recursos públicos y la implementación de políticas. Sin embargo, este principio puede enfrentarse a múltiples desafíos y situaciones de vulneración que, si no son abordadas adecuadamente, pueden obstaculizar el logro de sus propósitos.

Uno de los principales problemas que afectan el principio de cooperación administrativa es la falta de coordinación entre las entidades involucradas. En muchos casos, la ausencia de mecanismos efectivos para coordinar acciones genera solapamientos, duplicación de esfuerzos y conflictos de competencias. Esta situación es particularmente notoria en sistemas donde las competencias están compartidas o solapadas, como ocurre en España entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La falta de claridad en los roles y responsabilidades asignadas a cada nivel administrativo puede derivar en enfrentamientos legales y políticos, además de pérdidas significativas de tiempo y recursos (Solís & Mohín, 2020).

Otro aspecto crítico es el incumplimiento de las normas de transparencia en los procesos administrativos. La opacidad en la toma de decisiones y en la gestión de información no solo mina la confianza entre las entidades administrativas, sino que también dificulta la planificación conjunta y la rendición de cuentas. En el ámbito europeo, por ejemplo, iniciativas como la Directiva 2013/55/UE han buscado promover la transparencia y la cooperación transfronteriza mediante herramientas innovadoras como la tarjeta profesional europea y sistemas de alerta, diseñados para

facilitar la movilidad laboral y mejorar la coordinación entre países. Sin embargo, la implementación desigual de estas medidas refleja las barreras persistentes en la aplicación uniforme de los principios de cooperación.

La comunicación deficiente entre las administraciones representa otra forma común de vulneración. Una comunicación ineficaz, caracterizada por la falta de claridad, desorganización o una actitud antagónica, puede dar lugar a malentendidos, errores y retrasos en la ejecución de políticas. Esto puede ser especialmente problemático en contextos donde se requiere una acción rápida y concertada, como en casos de emergencia sanitaria o desastres naturales. Además, la existencia de barreras culturales, técnicas o lingüísticas entre las entidades puede exacerbar estos problemas, creando un entorno en el que la cooperación resulta más compleja.

Por otro lado, los intereses conflictivos entre las administraciones pueden constituir un obstáculo significativo. Es común que diferentes niveles de gobierno persigan objetivos que, aunque legítimos desde su perspectiva, no siempre están alineados con los fines generales de la administración pública o el interés común. Esto puede reflejarse en decisiones que priorizan agendas políticas o económicas particulares por encima de los compromisos colectivos, generando tensiones y retrasos en la ejecución de proyectos compartidos.

La fragmentación administrativa, propia de sistemas altamente descentralizados como el español, también dificulta la aplicación efectiva del principio de cooperación. Cuando las competencias se reparten entre múltiples niveles o entidades sin una adecuada integración, el resultado puede ser una gestión pública desarticulada. Esto no solo afecta la capacidad de respuesta de las administraciones, sino que también puede generar disparidades en la calidad de los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía.

Las consecuencias de estas vulneraciones son profundas y abarcan desde la ineficiencia administrativa, caracterizada por el desperdicio de recursos y la duplicidad de esfuerzos, hasta el incremento de los conflictos jurisdiccionales, que frecuentemente requieren la intervención de instancias judiciales para su resolución. Asimismo, las desigualdades en la implementación de políticas pueden resultar en desigualdades territoriales, afectando negativamente a las regiones con menor capacidad de gestión o recursos. Estas problemáticas, además, tienen un impacto directo en la percepción ciudadana, ocasionando una pérdida de confianza pública en la capacidad de las instituciones para gestionar eficazmente los asuntos públicos (Orel et al., 2023).

La implementación del principio de colaboración en la administración pública enfrenta retos estructurales, culturales y tecnológicos que, si bien son desafiantes, también ofrecen una oportunidad para transformar y modernizar la gestión pública. Entre los aspectos más complejos está la descentralización y el fortalecimiento de la participación comunitaria. Este proceso no solo requiere un cambio institucional, sino también un replanteamiento profundo de las dinámicas entre el Estado y las comunidades. Para avanzar en esta dirección, es fundamental que las comunidades locales se conviertan en agentes activos de su desarrollo, dejando atrás la dependencia de lineamientos centralizados. Esto supone fomentar la capacitación de líderes comunitarios, la creación de espacios deliberativos y la promoción de un diálogo constante entre la ciudadanía y las autoridades. Solo mediante una participación activa y organizada de la sociedad se podrán concretar proyectos sostenibles y adaptados a las necesidades locales.

En paralelo, la incorporación de tecnologías disruptivas, como la inteligencia artificial, añade una dimensión innovadora pero también desafiante a la administración pública. La transformación digital de las instituciones debe garantizar no solo la

eficiencia operativa, sino también el respeto y la protección de los derechos fundamentales de las personas. Esto exige rediseñar modelos organizativos, priorizando el equilibrio entre innovación y ética. Las administraciones públicas deben invertir en infraestructura tecnológica avanzada, pero también en la formación especializada de sus funcionarios para asegurar un uso adecuado de estas herramientas. Asimismo, se debe establecer un marco regulatorio que aborde las implicancias legales, como la protección de datos, la transparencia en el uso de algoritmos y la prevención de sesgos que puedan perpetuar desigualdades (Solís & Mohíno, 2020).

Otro aspecto crítico es la necesidad de operar dentro de un marco normativo robusto que respalde la legalidad y la equidad de los procesos administrativos. La existencia de normas claras, actualizadas y coherentes con los principios del estado de derecho es indispensable para fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Sin embargo, el desarrollo de este marco normativo no debe ser estático; debe responder a las demandas cambiantes de la sociedad, adaptándose a nuevas realidades económicas, sociales y tecnológicas. La ausencia de un sistema jurídico sólido y adaptable puede debilitar la capacidad del Estado para garantizar justicia y equidad en sus acciones.

Frente a estos desafíos, es imprescindible adoptar soluciones integrales y multidimensionales. Esto incluye el diseño de políticas públicas inclusivas que contemplen la diversidad de actores y contextos, fomentando la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población. Además, es necesario priorizar la modernización de la infraestructura tecnológica de las instituciones públicas, no solo para mejorar su capacidad operativa, sino también para facilitar la interacción con los ciudadanos de manera más accesible y eficiente. Otro componente clave es la capacitación constante del personal público, que debe ser visto no solo como un requisito técnico, sino como una inversión estratégica para garantizar una gestión pública moderna y responsable.

En última instancia, la colaboración efectiva en la administración pública no puede ser vista como un objetivo aislado, sino como un proceso dinámico que involucra a todos los actores relevantes: gobierno, sociedad civil, sector privado y academia. La implementación de este principio requiere un cambio cultural profundo que valore la cooperación sobre la competencia, la transparencia sobre la opacidad y la inclusión sobre la exclusión. Si se logran superar estos desafíos, el principio de colaboración no solo se consolidará como un eje central de la gestión pública, sino que también transformará la relación entre el Estado y la ciudadanía, estableciendo las bases para un desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo.

Para superar estos desafíos, es indispensable diseñar y aplicar marcos normativos y operativos que fomenten una cooperación sólida y efectiva. Esto implica no solo establecer mecanismos de coordinación claros y efectivos, sino también garantizar un acceso abierto y transparente a la información, fortalecer los canales de comunicación y promover una cultura de colaboración que trascienda intereses particulares en favor del bien común. Solo a través de un compromiso genuino con estos principios será posible materializar una gestión pública eficiente y equitativa, en beneficio de la ciudadanía y del desarrollo sostenible.

Potestad sancionatoria de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

La potestad sancionatoria dirigida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y atribuida a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo constituye un elemento esencial dentro del marco jurídico ecuatoriano. Este mecanismo no solo busca garantizar el cumplimiento efectivo de

las disposiciones legales relativas al ordenamiento territorial, sino también preservar el equilibrio entre las competencias de los diferentes niveles de gobierno y la protección de los derechos colectivos. La normativa establece un sistema claro y estructurado que detalla las responsabilidades, infracciones y sanciones, proporcionando un modelo normativo robusto que busca prevenir y corregir irregularidades en la gestión del suelo y el desarrollo urbanístico.

En el artículo 105 de la ley, se establece que la Superintendencia tiene la responsabilidad de determinar las infracciones administrativas cometidas tanto por el Gobierno Central como por los GADs. Este artículo se centra en asegurar que dichas infracciones sean identificadas y sancionadas dentro de un marco que respete el debido proceso y garantice el derecho a la defensa de las entidades involucradas. La mención explícita del respeto a estos principios fundamentales subraya el compromiso del sistema jurídico ecuatoriano con la transparencia, la imparcialidad y el acceso a la justicia, elementos que resultan indispensables en cualquier ejercicio de la potestad sancionatoria.

El sistema de clasificación de infracciones en leves, graves y muy graves, contemplado en los artículos 106, 107 y 108, constituye un instrumento técnico y jurídico que permite graduar las conductas reprochables en función de su impacto y gravedad. Esta categorización no solo facilita la aplicación de sanciones proporcionales, sino que también fomenta la previsibilidad y la seguridad jurídica al detallar las conductas específicas que se consideran infractoras. De esta manera, se busca evitar la arbitrariedad y garantizar que los GADs y el Gobierno Central conozcan claramente las conductas esperadas y las consecuencias de incumplir con sus responsabilidades.

Las infracciones leves, tal como se describe en el artículo 106, reflejan acciones u omisiones que, aunque no causan un daño

significativo, representan una desviación del cumplimiento normativo que puede afectar los procesos administrativos. Ejemplos de estas infracciones incluyen la aprobación de instrumentos de ordenamiento territorial que contravienen la normativa aplicable o la omisión en el registro de planes de ordenamiento territorial ante la Superintendencia. Estas acciones, aunque aparentemente menores, pueden generar efectos acumulativos que impacten la gestión del territorio a largo plazo. Al sancionar estas infracciones, la Superintendencia busca prevenir que estas prácticas se institucionalicen y contribuyan a una erosión gradual del marco legal.

Por otro lado, el artículo 107 se enfoca en las infracciones graves, las cuales se caracterizan por tener un impacto más significativo en la gestión territorial y el desarrollo urbanístico. Estas incluyen el incumplimiento del deber de control de infracciones al ordenamiento territorial, la aprobación de planes que no cumplan con los estándares normativos, y la falta de garantía de participación ciudadana en los procesos de planificación. Estas conductas afectan de manera directa no solo la calidad de vida de las comunidades, sino también la legitimidad y eficacia de las políticas públicas. La gravedad de estas infracciones radica en que comprometen principios fundamentales como la transparencia, la equidad en el desarrollo urbano y la inclusión ciudadana, erosionando la confianza en las instituciones públicas.

El artículo 108 aborda las infracciones muy graves, que representan el nivel más alto de transgresión dentro del marco normativo. Estas acciones no solo contravienen disposiciones legales, sino que también ponen en peligro la vida, la seguridad y el patrimonio de las personas y las comunidades. Por ejemplo, la emisión de actos administrativos que incumplen con la legislación sobre riesgos o que generan daños al patrimonio cultural reflejan un grado de negligencia o irresponsabilidad que excede los límites aceptables en una gestión pública responsable. Además, las obras de infraestructura que no cumplen con la normativa de

construcción y que exponen a las personas a riesgos graves ilustran cómo una mala gestión puede tener consecuencias catastróficas. La regulación de estas infracciones busca prevenir y sancionar conductas que puedan generar daños irreparables, reafirmando el compromiso del Estado con la protección de los derechos fundamentales.

En cuanto a las sanciones, reguladas en el artículo 109, estas incluyen multas económicas que se gradúan según la gravedad de la infracción. Además de las sanciones pecuniarias, se establece la obligación de reparar los bienes afectados, lo que refuerza el principio de responsabilidad por el daño causado. La normativa también prevé el derecho de repetición, que permite a la entidad sancionada reclamar a los servidores públicos responsables el costo de las sanciones impuestas, incentivando así una gestión pública más responsable. Este enfoque integral en la imposición de sanciones no solo busca disuadir las conductas infractoras, sino también fomentar una cultura de cumplimiento normativo y responsabilidad en la administración pública.

A tales efectos, la potestad sancionatoria de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo hacia los GADs es una herramienta indispensable para garantizar la implementación efectiva de políticas de ordenamiento territorial y urbanismo. Al establecer un marco normativo claro, basado en principios de legalidad y proporcionalidad, se asegura que las decisiones y acciones de los GADs se alineen con los objetivos de desarrollo sostenible, protección ambiental y bienestar social. Este enfoque promueve una gestión territorial que no solo respeta la normativa, sino que también responde a las necesidades y expectativas de las comunidades, contribuyendo a un desarrollo más equilibrado, inclusivo y sostenible.

El Juez Constitucional Jhoel Escudero, en su voto salvado de la Sentencia 36-18-IN/24 (2024), expresó una posición clara y

crítica respecto a ciertos aspectos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTGUS, 2016). Según su análisis, los artículos 1 y 2 de esta normativa definen que su propósito es establecer principios y reglas generales que orienten las competencias en ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano, así como su interacción con otras competencias relacionadas con el territorio. Estos principios deben aplicarse a toda planificación territorial. Sin embargo, Escudero señala que los fines establecidos en el artículo 3.11, en relación con la imposición de sanciones en procesos de ordenamiento territorial, junto con las reglas obligatorias de los artículos 92.1 y 96.6, exceden su naturaleza original. Estas disposiciones no solo imponen sanciones por incumplimiento, sino que también condicionan la planificación del territorio de manera que afecta la autonomía local.

El magistrado argumenta que estas normativas trascienden el principio de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Según su análisis, las instituciones creadas por la LOOTUGS han recibido competencias que limitan gravemente la potestad legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) para planificar y gestionar su territorio. Además, se observa que estas restricciones anulan en gran medida el ejercicio de las potestades públicas exclusivas de carácter administrativo que corresponden a los GADs. A esta limitación se suma el hecho de que el incumplimiento de estas normativas podría acarrear sanciones severas, como lo estipula el artículo 109 de la LOOTUGS. Estas medidas, desde la perspectiva de Escudero, implican una clara interferencia en las competencias exclusivas de los gobiernos locales.

Asimismo, el magistrado destaca que el diseño del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, regulado por el artículo 93 de la LOOTUGS, también vulnera la autonomía de los GADs. Este Consejo, cuya presidencia está en manos de la máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda o su delegado, y que incluye

representantes de la Función Ejecutiva y solo un miembro de los GADs, centraliza el poder de decisión en entidades adscritas al gobierno central. Como resultado, la planificación del desarrollo cantonal y los planes de ordenamiento territorial, competencias exclusivas de los GADs, quedan subordinadas a un cuerpo colegiado dominado por la Función Ejecutiva. Esto socava significativamente la autonomía política y las capacidades legislativa y ejecutiva de los GADs en áreas que son fundamentales para su gestión, como el uso y la ocupación del suelo.

El juez concluye que, en su opinión, la sentencia de mayoría debió aceptar al menos parcialmente la inconstitucionalidad de las disposiciones de la LOOTUGS que exceden las actividades de colaboración y complementariedad previstas en el artículo 260 de la Constitución. En concreto, Escudero considera que debieron ser declaradas inconstitucionales las disposiciones contenidas en los artículos 3.11, 92.2 y 96.6 de la LOOTUGS, ya que estas rompen el equilibrio necesario entre los distintos niveles de gobierno y afectan de manera directa la autonomía de los GADs.

Dicha postura subraya un conflicto recurrente en los sistemas descentralizados: el delicado equilibrio entre la centralización de competencias necesarias para garantizar una planificación coherente a nivel nacional y la autonomía de los gobiernos locales para gestionar sus propios territorios. En este contexto, Escudero plantea una crítica sólida a las disposiciones de la LOOTUGS que, bajo el pretexto de coordinar y unificar, en realidad imponen restricciones que desvirtúan la esencia de la descentralización.

El análisis del magistrado es relevante porque expone cómo estas normativas afectan no solo las competencias legislativas y administrativas de los GADs, sino también su capacidad para responder a las necesidades específicas de sus comunidades. La planificación del territorio no solo implica aspectos técnicos, sino que también debe considerar las realidades sociales, económicas

y culturales locales. Cuando las decisiones recaen predominantemente en organismos centrales, existe un riesgo significativo de homogenización de las políticas, lo que puede llevar a soluciones poco adecuadas para las particularidades locales.

Por otro lado, el enfoque centralista de la LOOTUGS puede interpretarse como una contradicción al espíritu de la Constitución, que promueve la descentralización y la autonomía territorial como principios fundamentales del modelo estatal. La imposición de sanciones a los GADs por no cumplir con lineamientos centralizados agrava esta problemática, ya que limita aún más su margen de acción.

Sin embargo, también se podría argumentar que el Estado central tiene el deber de garantizar una planificación coherente y sostenible del territorio, especialmente en temas como el uso del suelo y la gestión urbana, que tienen implicaciones nacionales. En este sentido, es necesario encontrar un equilibrio que permita al gobierno central establecer lineamientos generales sin anular la autonomía de los GADs.

En consecuencia, la posición del juez Escudero resalta una tensión estructural en el diseño institucional del Estado ecuatoriano. Aunque la LOOTUGS tiene el objetivo legítimo de garantizar una planificación territorial integral, su implementación, tal como está diseñada, parece inclinarse excesivamente hacia la centralización, lo que resulta en una disminución injustificada de la autonomía local. Este debate es crucial no solo para el ordenamiento territorial, sino también para la construcción de un modelo de gobernanza que respete y promueva los principios de descentralización y participación local.

Caso de estudio: La sanción administrativa en

contradicción del principio de colaboración

El caso en cuestión expone un conflicto jurídico-administrativo entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Salinas y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Este tipo de disputas son fundamentales para comprender las dinámicas de poder y las tensiones que pueden surgir en un Estado descentralizado, donde diferentes niveles de gobierno interactúan en el marco de un sistema normativo común. En este caso particular, el Gobierno Autónomo Descentralizado ha interpuesto una acción objetiva con el objetivo de impugnar dos resoluciones administrativas que considera no solo contrarias a la Constitución, sino también a la normativa ordinaria aplicable.

El conflicto gira en torno a las resoluciones identificadas como Nro. SOT-INAR-DIS-2023-020 y SOT-CGAJ-RA-2023-004, que han sido emitidas por la Superintendencia y que, según los argumentos del GAD, carecen de la motivación adecuada requerida por el ordenamiento jurídico ecuatoriano. La motivación de los actos administrativos no es solo un formalismo, sino un principio esencial que asegura que las decisiones tomadas por los órganos del poder público sean razonadas, fundamentadas y comprensibles. Una resolución administrativa debe permitir al administrado conocer claramente las razones de hecho y de derecho que sustentan la decisión adoptada, lo cual resulta indispensable para garantizar el derecho a la defensa y el acceso efectivo a la justicia.

La Resolución Nro. SOT-INAR-DIS-2024-014, emitida por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT), aborda un procedimiento administrativo sancionador dirigido contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Salinas (GADM Salinas) por irregularidades en la transformación de uso del suelo. Este proceso, identificado con

el número 2403-028-2023, se originó a partir de la revisión del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de Salinas, en el cual se incluyeron áreas como suelo rural de expansión urbana sin contar con la debida autorización de la Autoridad Agraria Nacional, lo que contraviene lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA).

El análisis del caso reveló que el GADM Salinas aprobó su PUGS mediante ordenanza en 2021, publicada en el Registro Oficial en noviembre del mismo año. No obstante, no se presentó previamente la solicitud requerida para obtener la autorización de la Autoridad Agraria Nacional, indispensable para transformar áreas rurales en suelo rural de expansión urbana. Esta omisión constituye una infracción al procedimiento establecido por las normativas, que buscan garantizar la sostenibilidad del uso del suelo, la planificación territorial adecuada y la protección de recursos estratégicos como la soberanía alimentaria. En el expediente se verificó que el cantón había clasificado un total de 254,39 hectáreas como suelo rural de expansión urbana, de las cuales ninguna contaba con la debida autorización ni con estudios que justificaran su transformación, incumpliendo los parámetros legales y técnicos establecidos.

Aunque se constató que las áreas transformadas no intersecan con zonas protegidas, ecosistemas frágiles o patrimonios forestales, la falta de autorización previa y de una adecuada planificación resalta la gravedad de la acción. El incumplimiento afecta no solo la estructura ordenada del territorio, sino también las políticas de sostenibilidad, dado que estas áreas podrían comprometer la provisión de servicios básicos, la movilidad y la viabilidad económica del desarrollo urbano. Por otra parte, el Ministerio de Agricultura confirmó que el GADM Salinas no presentó ninguna solicitud para realizar el cambio de uso del suelo antes de la

aprobación del PUGS, lo que evidencia un desconocimiento de la normativa o una negligencia administrativa.

En virtud de estos hallazgos, la Superintendencia determinó que el GADM Salinas cometió una infracción tipificada como muy grave en el artículo 108 de la LOOTUGS. La sanción impuesta consiste en una multa económica de 42,870.65 dólares, calculada considerando el modelo de equidad territorial y la no reincidencia del infractor. Asimismo, se otorgó un plazo de diez días para el pago voluntario del monto establecido, incluyendo intereses generados. En caso de incumplimiento, se indicó que se iniciará un proceso de ejecución coactiva para recuperar la deuda pendiente, aplicando las medidas necesarias según el marco legal vigente.

Además de la sanción económica, la resolución incluyó medidas de reparación que contemplan el análisis de posibles acciones adicionales por parte de la Intendencia Zonal. También se notificó al GADM Salinas sobre su derecho a impugnar la resolución a través de mecanismos legales establecidos en la LOOTUGS y el Código Orgánico Administrativo. La Superintendencia enfatizó que este tipo de procedimientos buscan fortalecer la gobernanza territorial y asegurar que las transformaciones de uso del suelo se realicen respetando las leyes, garantizando un desarrollo sostenible y compatible con las necesidades sociales y ambientales. La resolución, firmada en Quito el 26 de enero de 2024, cierra un proceso que subraya la importancia del respeto a los procedimientos legales en materia de planificación territorial y uso del suelo.

En este contexto, la motivación de los actos administrativos se convierte en un elemento central para el respeto al debido proceso, ya que sin una exposición clara de las razones detrás de las decisiones, los administrados se ven en una posición de indefensión al no poder controvertir ni argumentar en contra de una resolución cuyo contenido es ambiguo o insuficiente. Es aquí donde radica uno de los principales reclamos del GAD de Salinas,

al argumentar que las resoluciones impugnadas no están debidamente motivadas y, por lo tanto, vulneran sus derechos fundamentales y las garantías procesales consagradas en la Constitución.

Asimismo, la acción objetiva presentada se inscribe en un marco más amplio de análisis sobre la relación entre los gobiernos autónomos descentralizados y las entidades rectoras del ordenamiento territorial. Este caso pone de relieve la complejidad de las interacciones entre instituciones que, aunque comparten un mismo objetivo de desarrollo y organización del territorio, a menudo enfrentan conflictos derivados de interpretaciones dispares de las normas y de una falta de comunicación efectiva. La existencia de tensiones como estas refleja la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración entre las distintas entidades públicas para evitar que las discrepancias escalen hasta conflictos legales.

Otro aspecto relevante del caso es la cuestión de la prescripción de la potestad sancionadora, que plantea una problemática jurídica de especial interés. La normativa establece plazos específicos para que las instituciones ejerzan su potestad sancionadora, y cualquier actuación fuera de esos plazos compromete la validez de las decisiones administrativas. En este caso, el GAD de Salinas argumenta que la prescripción se habría interrumpido con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, lo cual constituye un punto clave en su defensa y refuerza la necesidad de que las instituciones actúen con celeridad y dentro de los términos legales establecidos. Este debate, además de ser técnico, tiene implicaciones profundas en términos de seguridad jurídica y confianza en las instituciones del Estado.

El trasfondo de este conflicto también pone de manifiesto la importancia de los sistemas de control y revisión de las actuaciones administrativas. En una democracia constitucional, los mecanismos que permiten a los administrados impugnar decisiones

de la administración pública son esenciales para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos fundamentales. Este caso demuestra cómo la posibilidad de cuestionar actos administrativos no solo corrige posibles errores o abusos, sino que también contribuye al fortalecimiento institucional, al obligar a las entidades públicas a actuar de manera más cuidadosa y fundamentada.

Como resultado, este caso refleja una tensión inherente en cualquier sistema descentralizado: el equilibrio entre la autonomía de los gobiernos locales y el poder rector de las entidades nacionales. La resolución de este conflicto no solo afectará a las partes directamente involucradas, sino que también sentará un precedente importante sobre cómo deben manejarse las relaciones entre los distintos niveles de gobierno en el país. Al abordar temas como la motivación de los actos administrativos, la prescripción de la potestad sancionadora y el derecho a la defensa, este caso trasciende lo meramente técnico para convertirse en un análisis profundo de los principios que rigen la actuación estatal en un sistema democrático y constitucional.

Conclusiones

El principio de colaboración entre instituciones del Estado es un pilar fundamental para garantizar una gestión pública eficiente y armónica, especialmente en sistemas descentralizados. En este contexto, la colaboración no solo contribuye a una administración eficaz, sino que también fortalece la cohesión entre entidades con competencias diferenciadas. Su implementación adecuada permite evitar duplicidades, conflictos de competencias y decisiones contradictorias, elementos que pueden comprometer tanto la legitimidad del sistema sancionador como la confianza ciudadana en las instituciones. Este principio, respaldado por

normativas como el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo (COA) en Ecuador, establece un marco jurídico que promueve el trabajo conjunto y la asistencia mutua entre las administraciones públicas.

Sin embargo, en la práctica, la materialización del principio de colaboración enfrenta numerosos desafíos. Entre estos destacan la falta de claridad en la delimitación de competencias, la resistencia institucional a compartir información, y la carencia de protocolos estandarizados para coordinar acciones conjuntas. Estas limitaciones dificultan la eficacia de los procesos sancionadores y generan retrasos, lo que afecta tanto la calidad del servicio público como los derechos de los administrados. La normativa, aunque proporciona una base sólida, requiere de mecanismos complementarios que aseguren una implementación más efectiva en el terreno práctico, considerando las particularidades y necesidades de cada sector.

El equilibrio entre la centralización y la autonomía es otro aspecto crucial en este debate. En sistemas como el ecuatoriano, donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) tienen competencias exclusivas, resulta indispensable garantizar que la colaboración no se convierta en un instrumento que limite su capacidad de autogestión. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) ha sido objeto de críticas por su tendencia a concentrar competencias en el gobierno central, lo que, según algunos análisis, vulnera la autonomía de los GADs. Estas tensiones reflejan la necesidad de construir marcos normativos que respeten tanto la descentralización como la integración, asegurando que las políticas nacionales no se impongan de manera unilateral sobre las competencias locales.

Por otro lado, el procedimiento sancionador, como instrumento de la potestad punitiva de la Administración, debe garantizar principios fundamentales como la legalidad, el debido proceso

y la proporcionalidad. La motivación adecuada de las decisiones administrativas es esencial para asegurar la transparencia y proteger los derechos de los administrados. Un procedimiento mal fundamentado o que no respete los plazos de prescripción establecidos puede derivar en inseguridad jurídica y pérdida de legitimidad institucional. Es crucial, por tanto, que las entidades responsables actúen con celeridad y precisión, respetando tanto las garantías procesales como los marcos legales vigentes.

La colaboración efectiva entre instituciones tiene implicaciones profundas para la confianza pública. Cuando las administraciones trabajan de manera coordinada y eficiente, se refuerza la percepción de legitimidad y capacidad de las instituciones para resolver problemas complejos y atender las necesidades de la ciudadanía. Por el contrario, la opacidad, la desarticulación y los conflictos entre entidades minan esta confianza, generando descontento social y cuestionamientos sobre la eficacia del sistema.

En conclusión, superar las limitaciones actuales del principio de colaboración requiere no solo ajustes normativos, sino también un cambio cultural que priorice la cooperación sobre los intereses particulares. Es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, garantizar la transparencia en los procesos y promover una cultura administrativa basada en la confianza mutua y el compromiso con el interés general. Solo a través de un esfuerzo concertado será posible construir un sistema administrativo más justo, eficiente y orientado al bienestar colectivo.

Bibliografía

- Acín, A. (2019). Algunas reflexiones sobre la autonomía tributaria local. *onsultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*(1), 36-42.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6734697>

Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Codigo-Orgánico-General-de-Procesos.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial Suplemento 790 de 05 de julio de 2016. https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/LOOTUGS-Correspondencias-Juridicas_oficial_8M.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Segundo Suplemento – Registro Oficial N° 31, Viernes 7 de julio de 2017. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

Badell, R. (2021). Potestad sancionatoria de la administración en Venezuela. *Revista Electrónica De Derecho Administrativo Venezolano*(22), 33–84. <https://cidep.online/ojs/index.php/redav/article/view/187>

Bastús, B. (2024). La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*(21), 160–184. <https://doi.org/10.24965/reala.11298>

Cámara, G. (2004). El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de derecho constitucional europeo*(1), 197-240.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1098449.pdf>

Orel, O., Latysheva, V., Panchenko, H., Tytarenko, L., & Fuhelo, P. (2023). Experiencia europea en la mejora de la administración pública de la estrategia para el desarrollo de las comunidades territoriales en Ucrania. *REICE: Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 11(21), 106-123.
<https://doi.org/10.5377/reice.v11i21.16547>

Presidencia de la República del Ecuador. (2019). *Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial Suplemento 460 de 03-abr.-2019. Última modificación: 21-jun.-2019. Estado: Reformado.
<https://site.inpc.gob.ec/pdfs/lotaip2020/REGLAMENTO%20LEY%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL,%20USO%20Y%20GESTION%20DE%20SUELO.pdf>

Sentencia 36-18-IN/24, 36-18-IN y acumulado (Corte Constitucional del Ecuador 08 de febrero de 2024).
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DLW_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUuLCB1dWlkOicwNzkwOWEwOS0xOTgyLTQ3M2ItYWZhNC1lZGQ4NmQ3YTczYjkucGRmJ30=

Sentencia C-983/05, expediente D-5659 (Corte Constitucional de Colombia 26 de septiembre de 2005).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>

Solís, E., & Mohíno, I. (2020). Los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas.: Pensar y actuar sobre nuevos territorios.

Ciudades(23), 95-114.

<https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.95-114>

Tajadura, J. (2002). El principio de cooperación en el Estado autonómico : concepto, presupuestos y fines. *Anuario Jurídico de La Rioja*(8), 73-104.

<https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/ajr/article/view/797>

CAPÍTULO 5.

VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD A DOCENTES EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS FRENTE A LA LOEI.

Hamilton Vladimir Rosado Alcívar

RESUMEN

El presente trabajo de investigación titulado la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y los acontecimientos en las decisiones administrativas que sustentan en los sumarios administrativos, su correlación para que no se vulnere sus derechos constitucionales y sus derechos humanos, tendrá como objetivo realizar un estudio jurídico del procedimiento a los docentes, verificar si este cumple con el principio Constitucional.

Es decir, la correcta aplicación de la proporcionalidad nos permite una adecuada y ejemplificadora sanción para corregir el accionar del infractor, mediante la ponderación y graduación de la sanción según la falta en virtud del incumplimiento de los lineamientos jurídicos de nuestro sistema de justicia, debido proceso, seguridad jurídica y derecho al trabajo, que se encuentran tipificados a favor de los profesores.

Se analiza también las sentencias del caso No. 376-20-JP y del caso 389-23-JP, de la Corte Constitucional del Ecuador, diferencias entre cada una de ellas dentro del sumario administrativo.

En estas sentencias se realizaron demanda de acción de protección ya que los docentes que activaron la acción fueron destituidos de sus puestos de trabajos, porque habían incurrido supuestamente en faltas muy graves en el ámbito administrativo.

Por lo que se confirmaron y fueron sancionados con destitución de sus cargos, pero en las respectivas demandas que aplicaron la acción fueron restituidos a sus puestos de trabajos, que el Distrito de Educación había incurrido en vulneración de los derechos constitucionales de los docentes, como son, el debido proceso, la seguridad jurídica, derecho al trabajo, tutela judicial efectiva. Para que no se vulnere el principio de proporcionalidad a los Profesores en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Palabras claves: Vulneración de derechos, sumario administrativo, proporcionalidad, ley, docentes.

ABSTRACT

The present research work entitled the violation of the principle of proportionality to Teachers in the administrative summaries against the Organic Law of Intercultural Education and the events in the administrative decisions that support the administrative summaries, their correlation so that their constitutional rights and their human rights are not violated, will have as its objective to carry out a legal study of the procedure to the teachers, to verify if it complies with the Constitutional principle.

That is, the correct application of proportionality allows us an adequate and exemplary sanction to correct the actions of the offender, through the weighting and graduation of the sanction according to the fault by virtue of the non-compliance with the legal guidelines of our justice system, due process, legal security and the right to work, which are classified in favor of teachers.

The sentences of case No. 376-20-JP and case 389-23-JP of the Constitutional Court of Ecuador are also analyzed, differences between each of them within the administrative summary.

In these rulings, a protective action was filed because the teachers who activated the action were dismissed from their jobs, because they had allegedly incurred in very serious faults in the administrative field.

Therefore, it was confirmed and they were sanctioned with dismissal from their positions, but in the respective lawsuits that applied the action they were reinstated to their jobs, that the Education District had incurred in violation of the constitutional rights of teachers, such as due process, legal security, right to work, effective judicial protection. So that the principle of proportionality is not violated for Teachers in administrative proceedings against the Organic Law of Intercultural Education.

Keywords: Violation of rights, administrative proceedings, proportionality, law, teachers.

INTRODUCCIÓN

En la ley fundamental ecuatoriana dispone que, en todos los procesos en los que se definan atribuciones y responsabilidades debe regirse por el debido proceso, Con ello, se busca mantener un balance entre las infracciones y las sanciones, evitando arbitrariedades en la aplicación del poder disciplinario del Estado y protegiendo las garantías fundamentales. asegurando que no se menoscaben ni vulneren los derechos de los profesores.

En los Distritos de Educación cuando se va a sancionar a un docente, servidor público se inicia un procedimiento de sumario administrativo, al tenor de la normativa propia de la institución como es la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI o en su defecto fundamentados por la LOSEP o el COA. No obstante, no hay

una directriz precisa que nos indique el tipo de regulación que emplean y que resulte aplicable para cada uno de los educadores que se encuentran en investigación.

Por lo que, cuando surge una conducta inapropiada por parte de los empleados educativos, la administración de los distritos de educación, es el ente encargado de sancionar que tiene el Estado Ecuatoriano, es otorgada a la autoridad que por la ley tiene como finalidad sancionar la inobservancia de las disposiciones legales Constitucionales pues su facultad es correctiva, disciplinaria en la protección de los derechos de las personas, lo que se encuentra alineado en el respeto a la Constitución y a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Se inicia un sumario administrativo que se aplicará a los maestros de colegios, mediante la normativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI, el COA y también en el sumario administrativo a los expertos en la educación, se aplica la normativa de la LOSEP. Entonces existe un problema cuando dentro del sumario administrativo aplican todas estas normativas, la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI y el Reglamento a Ley Orgánica de Educación Intercultural RLOEI, he aquí que existe violaciones al debido proceso y donde existe exceso de aplicación a la sanción, que va direccionado a perjudicar los ingresos económicos, sociales de los profesores y de cada una de sus familias que son los que más sufren cuando son despedidos de sus trabajos.

En la introducción el tema de investigación jurídica sobre el problema de la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la LOEI, planteamos el siguiente problema que afectan a la mayoría de los profesores de nuestro país, por no respetarse los derechos consagrados en la norma superior que es la Constitución, cuyo objetivo general es que el debido proceso, seguridad jurídica, derecho al trabajo no sean violentados.

En el capítulo I nos referimos a tres teorías de tres expertos que conocen a través de sus escritos o de sus obras jurídicas sobre la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la LOE, además la conceptualización para identificar las nomenclaturas legales que no perjudiquen a los señores docentes. Hablar del marco contextual que son las sentencias del caso No. 376-20-JP y del caso 389-23-JP, de la Corte Constitucional del Ecuador. También se hará un análisis jurídico de la normativa existente jerárquicamente como la Constitución de la República del Ecuador, LOEI Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOSEP Ley Orgánica de Servicio Público, COA Código Orgánico Administrativo, para que los operadores de justicia no alteren dicho ordenamiento jurídico.

En el capítulo II desarrollaremos nuestro tema de investigación con un método inductivo, el método jurídico-analítico, el método jurídico descriptivo, método estudio del caso, con diferentes tipo de investigación como son; investigación dogmática, investigación jurídica explorativa, investigación jurídica correlacional e investigación jurídica descriptiva, en coherencia con las entrevistas y encuestas de reconocidos juristas del país, académicos y operadores de justicia de la función judicial.

En el capítulo III plantearemos las siguientes propuestas jurídicas agregar un artículo 131 A en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y un numeral 7 en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Se agregue un nuevo artículo que es el artículo 131. a de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que “Todas las sanciones que se apliquen en esta ley sean debidamente proporcionales con los hechos de los informes del DECE, del rector y del informe inicial que se susciten, y tomen el principio de proporcionalidad antes de realizar sanciones”. También se agregue en el artículo 336 el numeral “7” Principio de proporcionalidad “La presente ley establecerá la debida proporcionalidad

entre las infracciones y las sanciones administrativas”, en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (RLOEI).

Artículo 131 B en la Ley Orgánica de Educación Intercultural Principio de Proporcionalidad en los Sumarios Administrativos Toda sanción disciplinaria deberá ser proporcional a la gravedad de la falta cometida. Para determinar la proporcionalidad, se considerarán los siguientes criterios: 1. La naturaleza y gravedad de la conducta. 2. La intencionalidad del docente en la acción u omisión. 3. El impacto de la falta en el entorno educativo. 4. Las circunstancias atenuantes o agravantes.

Como un principio para la observancia dentro de estos procesos, conclusiones y recomendaciones.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

PROBLEMA

El problema de la presente investigación en las vulneraciones del principio de proporcionalidad a docentes en los sumarios administrativos realizado en los colegios, es que no se aplica el principio de proporcionalidad, violentando de esta manera el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho al trabajo, aun así aplican inmediatamente las sanciones más graves de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, no respetan el debido proceso, y realizan el sumario para destituir a los docentes inmediatamente. Este problema de investigación lo planteo con base en las sentencias de los casos No. 376-20-JP y del caso 389-23-JP, de la Corte Constitucional del Ecuador del cual se observa las vulneraciones de derechos fundamentales que realiza el Distrito de educación por la no aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo. Por lo cual se establece que estas vulneraciones de derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho al trabajo, en la no aplicación del principio de proporcionalidad en el procedimiento de los

sumarios administrativos a los docentes, ha llevado mediante sentencias constitucionales a la nulidad de estos procedimientos administrativos por la omisión del principio de proporcionalidad. Los distritos de educación en el ámbito público son responsables de ofrecer bienes y servicios a la población en todo el territorio, con el propósito de garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas mediante la eficiencia y eficacia. Este proceso busca prevenir comportamientos que contravengan lo estipulado en el marco legal y asegurar que las acciones de los ciudadanos se realicen de acuerdo con la ley, evitando conductas que puedan dar lugar a sanciones. En caso de que se detecte una infracción por parte de un administrado, este deberá cumplir con un procedimiento administrativo que tiene carácter correctivo, el cual puede resultar en la privación de un bien o derecho o en la imposición de una obligación. Este procedimiento se desarrolla dentro de un marco legal, respetando los principios y garantías del derecho, en el contexto de un sumario administrativo.

El mal se presenta en cuanto los Distritos de Educación, ante las denuncias de compañeros profesores, padres de familias, alumnos, DECE, cuando se pone en vigencia resoluciones administrativas que no se encuentran ser coherentes con las leyes para que pueda ser acatada lo que se dispone lo que se resuelve, para que no se infrinja jurídicamente, así se respete las actividades administrativas ya que el ejercicio administrativo debe estar de conformidad con lo que el objetivo metas, interés de las directivas de educaciones, para no sancionar a los educadores.

Los principios de proporcionalidades que deben guardar los operadores administrativos, para enumerar las disposiciones sancionadoras evidenciados con la realidad, por lo que los investidos de autoridades distritales de los educadores. Ya que en toda institución pública se debe privilegiar la razonabilidad y lo que se está cumpliendo con cada uno de las tipificaciones emanadas de las autoridades de los distritos de educaciones en el país.

En cambio, los sumarios en la etapa administrativas, se nota como que no se ponen de acuerdo con lo diseñados para la buena

marcha entre profesores y los facultados operadores de temas administrativa, lo que se visualiza violaciones de las garantías y los derechos a expresar su legitima y autentica defensa de los que se encuentran defendiendo su tesis que no ha hecho nada que afecte sus derechos garantistas de los servidores docentes del país.

El estudio del caso que se origina mi investigación administrativa vulnera los derechos de los docentes? Esto en razón, de que los docentes o servidores públicos pueden adoptar estas medidas mediante actos administrativos, carentes del principio que nos estamos refiriendo.

La equiparación administrativa se debe estar sujetos o señalando donde cometieron o donde son las afectaciones, las disminuciones en los que se encuentran gramaticalmente o estructuralmente ya que los conocimientos científicos deben ser respetados por lo que dictan mediante resoluciones acuerdos o fallos administrativos que deben ser objetivos respetando los derechos que tienen la parte académica profesores, señalando los Jefes y ministros de estado de la educación.

JUSTIFICACIONES

La presente investigación sobre la vulneración del principio de proporcionalidad a los docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) es de gran relevancia en el contexto del derecho administrativo ecuatoriano, en primer lugar, la proporcionalidad es un derecho al trabajo, y, por ende, su bienestar económico y social. Esta problemática, que afecta a un sector en las instituciones educativas de los colegios.

En segundo lugar, la investigación tiene un enfoque práctico, ya que aborda una problemática real que afecta a un gran número de docentes en Ecuador, quienes son objeto de procedimientos administrativos disciplinarios que no siempre cumplen con los estándares establecidos por la ley. La aplicación desproporcionada de sanciones afecta la seguridad jurídica de los docentes y genera un clima de inseguridad dentro de una defensa adecuada, lo que

puede derivar en la nulidad de los procedimientos administrativos y en la violación de los derechos constitucionales.

A través de este estudio, se ofrecen pretender una visión crítica y un análisis profundo de la situación, identificando las fallas en la aplicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, a los docentes dentro de los sumarios administrativos que aplican cuando cometan alguna falta.

También, la importancia académica de esta investigación radica en que no solo contribuirá al estudio del derecho administrativo y con responsables de la administración pública y los operadores dan credibilidad y legitimidad del sistema educativo.

Este principio, que busca garantizar que las sanciones sean adecuadas a la gravedad de la infracción cometida, es fundamental para asegurar que los derechos constitucionales de los docentes sean destituidos de sus cargos sin el debido fundamento, afectando de manera significativa la estabilidad laboral y social de los educadores.

El estudio del principio de proporcionalidad y su aplicación en los sumarios administrativos, similar a investigaciones previas como el análisis de las sentencias ya mencionadas, resalta la necesidad de que las instituciones educativas y administrativas respeten la vulneración de derechos fundamentales, como el derecho al trabajo, el debido proceso y la tutela judicial efectiva, que se han visto comprometidos en los procedimientos de sumarios administrativos.

Ante estos hechos se permite identificar las falencias existentes en la aplicación del principio de proporcionalidad dentro de los sumarios administrativos seguidos contra los docentes, las cuales afectan tanto a los educadores como a la calidad del sistema educativo. Así mismo, en la Constitución de la República del Ecuador, se establece el principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas.

En cuanto a la aplicación práctica, la investigación puede contribuir a mejorar los procedimientos sancionadores en los Distritos

de Educación, dentro de los sumarios administrativos. Esto no solo beneficiaría a los docentes, sino que también mejoraría la imagen del sistema educativo y fomentaría un ambiente de trabajo más seguro y justo. La vulneración del principio de proporcionalidad no solo afecta la estabilidad laboral de los educadores, sino que también va en contra de los principios fundamentales del derecho administrativo, como el debido proceso y la protección de los derechos humanos. El problema central de esta radica en identificar cómo y por qué se vulnera este principio en los procedimientos administrativos sancionadores a los docentes y qué consecuencias tiene para la práctica educativa en Ecuador.

OBJETIVOS

General

- Analizar la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural dentro del proceso que tienen relación directa con el procedimiento administrativo llevado en contra del docente, ya que violentan el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho al trabajo.

Específicos

- Analizar el procedimiento de sumario administrativo y sus articulados vigentes.
- Comprensión de lo que es la proporción que tienen todos los administrados y administradores.
- Verificaciones por igual de los que se tramitan en el Distrito de Educación.

Hipótesis

Se debe a la interpretación y aplicación incorrecta de las normas que regulan dichos procedimientos, lo que resulta en sanciones

excesivas que afectan los derechos fundamentales de los educadores.

VARIABLES.

En este trabajo las variables que vamos a realizar por su estudio documental, bibliográfico, jurisprudencial, vamos a utilizar esta herramienta del marco metodológico.

Variable Independiente: La vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Variable dependiente: Responsabilidad que tiene los procesos sumarios administrativos ante la vulneración del principio de proporcionalidad, por parte de los distritos de educación.

CAPÍTULO I

1.1.- MARCO TEÓRICO

El tema de investigación que se desarrolla, abarca el estudio de la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y los acontecimientos en las decisiones administrativas que sustentan en los sumarios administrativos, por la no utilización de lo principal que dicta los principios proporcionales en sus carpetas que se generan disciplinariamente que deben estar atentos las zonas de educación distritales :

Salazar (2016) indica: "las normas del Derecho Administrativo disciplinario se orientan más bien hacia la "autotutela" de la administración, lo cual implica la protección de sus propios intereses".
(p. 14)

López (1988) manifiesta:

Los fallos que producen jurisprudencias los ordenamientos legales europeos son muy importantes para ordenar a los que se encuentran detentando el poder administrativo, produce la sensación de paz judicial de tranquilidad legal tanto en los cuidados

humanos legítimos como las causas comunitariamente, tanto CEDH Y DCE, sus legislaciones han sido fundamentales para los dictámenes o actos administrativos ya que estaba muy distante las reglas proporcionalidades (p. 144)

En el artículo Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano Ramírez (2010) indica que “El principio de proporcionalidad se formula como regla del derecho penal en los orígenes modernos de esta rama del derecho.” (Ramírez Torrado, 2010)

El control de proporcionalidad de la acción administrativa, estimamos que vincula directamente a los Tribunales en aras de un mayor control de legalidad de la Administración, siendo su utilización de una enorme especificidad en Derecho Administrativo, el cual articula sus normas y principios en una pretensión de equilibrio entre Libertad y Poder, sobre una base de valoración permanente de los intereses públicos. (López, 2016 p.13)

Como ya se ha notado, el principio de proporcionalidad está integrado por un conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades, así como la de cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil o punto de mira (Barnes, 1998, pág. 16)

Como se podrá entender de lo expresado por los autores arriba mencionados, las normas que se aplican para los procesos sancionadores o disciplinarios se dirigen a proteger los intereses del Estado, antes que, a los derechos fundamentales de las personas, porque pesa el ius puniendo estatal. Como no se actualiza, sino que debe estar sujeta a otros reglamentos, por lo que es conocido la rama administrativa como el complejo de principales principios y normas del derecho público internamente que viene a ordenar y regular la actividad de la administración que es pública para el interés de la comunidad.

Lo que resulta muy alejada de ser concebida por nuestras leyes administrativas jurídicas, la noción de la proporción que más está en el ámbito materialista en su justicia, resolutiva o sus fallos mas

claros en la parte legal sino también aparece las normas administrativas morales que deben ser la razón de ser de una institución pública estatal que debe garantizar a sus ciudadanos la libertad de la cosa pública en la administración.

Todo lo que representa mantener en la investigación de mi estudio del caso con los autores juristas académicos autoridades que sus conocimientos científicos válidos para que los ciudadanos entre los administradores públicos y los administrados socialmente se debe respetar la esencia humana y comunitaria, por lo que se encuentra protegidas estos principios administrativos importantes por lo que los principios proporcionales las autoridades deben tener en cuenta en sus resoluciones o fallos de la Autoridad competentes administrativas.

1.2.- MARCO CONCEPTUAL.

1.2.1.- Facultades Sancionadoras las Administraciones Públicas.

Lo que tratamos de continuar con nuestra narrativa administrativa lo que se puede realizar, lo que se encuentran facultados lo que nos representan en las Institucionalidad del estado ecuatoriano que se puede actuar, omitir en las funciones que se están vigentes como operador de justicia administrativa, sancionando de acuerdo a sus conocimientos o representante público entendiendo que se debe acatar y cumplir.

Diccionarios que los ciudadanos encuentran lo siguiente “Poder o derecho para hacer algo” (Española, s.f.).

Para Guillermo Cabanellas: “En significado más puramente jurídicos. Derecho subjetivo, poder, potestad (Cabanellas, 2006, pag. 200)

Para que la administración que están con sus potestades vigentes que deben orientar a sus integrantes el fiel cumplimiento para que se desarrolle lo que se encuentran atribuidos por parte del poder estatal en cada una de sus deliberaciones, debates, ponencias para que se pueda ordenarlo más importante que es el beneficio de los ecuatorianos que se encuentran ocupado en sus actividades académicas.

En los espacios administrativos las facultades sancionadoras deben de ser justicia, con una cordialidad más limitado en el respeto ambos actores como los ejecutivos administradores y los otros como la sociedad la comunidad en sus legítimos pronunciamientos jurídicos que se deben cuidar en las actividades o labores administrativas revisar las puntuaciones y las demás herramientas digitales de derecho humanos y administrativos.

Los que se encuentran designados en las funciones administrativas del estado deben ser profesionales que conozcan la realidad y los conocimientos para que sus sentencias no causen alteraciones en los profesores que están siendo investigados como los propios directivos de los centros educativos por lo que su actuación debe ser de acuerdo a su capacidad educativa y sus dotes de buenos administradores públicos. La existencia de sanciones administrativas y penales lleva a preguntarse por qué puede el Estado sancionar así, imponer esos castigos a los ciudadanos. (Amado, 2008)

Los profesores primarios, secundarios, están siendo investigados por el estado que tiene sus ramas penales y lo administrativo “cumple diferentes finalidades de interés general”. Esta salvedad ha sido puesta de relieve por el mismo intérprete constitucional cuando, refiriéndose al poder sancionador de las autoridades penales, afirma que “potestad ésta, que no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deban hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal. (Ramírez Torrado, 2007, pág. 303)

Al respecto de lo expuesto se colige que la facultad de sancionar de las administraciones públicas ha estado siempre presente, el poder Judicial no es el único que sanciona a las personas, otras instituciones públicas también tienen esa facultad a través

de sus representantes o funcionarios públicos, cuya finalidad es controlar que un organismo estatal establezca y regule a través de sus normas una correcta convivencia entre este, como parte del Estado y sus habitantes. Esta facultad no nace de la voluntad de las instituciones, sino que es otorgada por la Constitución y la Ley, en virtud de que el Gobierno Central como tal no puede controlar las relaciones entre ciudadanos y sus instituciones; es por ello, que se otorga autonomía para el desempeño de sus competencias, ejercida de manera responsable de conformidad a lo dispuesto por las normas que rigen el actuar de la administración.

El poder del Estado que se trasfiere a las entidades u organismos públicos, se pone en práctica cuando se adecua a través de normas los lineamientos y procedimientos que se ejecutarán para establecer prohibiciones y sanciones por el cometimiento de acciones que afecten a los derechos de la institución y de terceros, acorde a los principios y garantías constitucionales, determinadas en la Constitución e instrumentos internacionales de protección de derechos, asegurando al administrado un proceso justo y no abuso del poder que transgredan derechos por la simple voluntad de las autoridades, avalando la objetividad de las decisiones y resoluciones, fortaleciendo la confianza legítima y la seguridad jurídica de ser juzgado de conformidad a lo dispuesto en la Norma Constitucional y demás leyes de la materia, conociendo los procedimientos, términos, plazos, recursos a que tiene derecho durante la tramitación de un proceso administrativo sancionador o disciplinario.

El Derecho Administrativo sancionador es el “brazo armado” de una Administración pública, entendida como gestión de intereses y servicios públicos. Los fines últimos y el marco normativo de esta gestión le vienen dados desde fuera, desde el Legislativo, pero su correcta realización es de su propia responsabilidad y, al colaborar reglamentariamente con las leyes, resulta que la actuación represiva forma parte de la gestión, a diferencia de lo que sucede

con los jueces penales, que para nada pueden intervenir en las normas que están manejando. (Nieto, 2007, pág. 10)

Considerando lo expuesto por el Dr. Alejandro Nieto Catedrático del Derecho Administrativo, al otorgarse la potestad sancionadora a las administraciones públicas, se concede la libertad de imponer faltas que creyeren van en contra de los intereses públicos y establecer procedimientos normativos a esas faltas, es decir, esa facultad permite el libre albedrío para crear instrumentos jurídicos que permitan ejecutar su potestad en el ámbito de las sanciones que muchas de las veces conlleva a un actuar represivo que busca el castigo, empero de aquello, la supremacía de la Norma Constitucional, las leyes, tratados internacionales, jurisprudencia y otros instrumentos legales que buscan la protección de los derechos, pone un límite a este libre albedrio de la administración, protegiendo los derechos fundamentales de las personas velando por un debido proceso que garantiza la aplicación de principios constitucionales. La administración no debe buscar el castigo sino establecer el orden, la sanción es una consecuencia del incumplimiento a la ley y a las normas establecidas por las autoridades competentes, la finalidad es ejercer la mencionada "facultad", subsumiendo los antecedentes fácticos a las infracciones o faltas cometidas, ejecutando el mandato de la potestad sancionadora.

1.2.2.- El procedimiento administrativo para la ejecución de la potestad sancionadora.

Para entrar al análisis del procedimiento sancionador se debe entender a qué se refiere un procedimiento y se dice: Se refiere el procedimiento administrativo al conjunto de actos metódicamente articulado con el propósito específico de regular la intervención de quienes pueden participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada

a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específico. (Ruiz, 2016, pág. 155)

En la obra Compendio de Derecho Administrativo se indica “Comúnmente, para dictar un acto administrativo se requiere seguir un procedimiento, una serie de actos y condiciones, previamente establecidos, como vía que debe adoptarse para formar la voluntad administrativa y expresarla en un acto.” (Escola, 1984, pág. 503)

Partiendo de las antedichas acepciones se concluye que el procedimiento es la forma como se desarrolla un proceso, que a través de la sucesión de actos ordenados se tramita el proceso lo que le da vida, es decir, el procedimiento administrativo precede al acto administrativo en donde se plasma la decisión de toda autoridad. Este procedimiento administrativo, es la garantía establecida en las normas internas de cada institución del Estado, que asegura el derecho de los administrados y de la administración, ya que al ejecutar un procedimiento administrativo adecuado conforme los parámetros jurídicos establecidos no serán observadas las autoridades. Gracias a la existencia de este procedimiento los organismos públicos exteriorizan sus decisiones emitiendo resoluciones motivadas permitiendo al administrado conocer y entender: ¿cuáles son las normas preestablecidas que debe aplicar la administración en el ejercicio de sus funciones?, ¿cuáles son sus facultades y límites, ¿qué principios serán aplicados?, ¿qué derechos tiene como administrado?, ¿qué obligaciones tiene la administración?, ¿cuánto tiempo debe durar el proceso?, ¿tengo o no derecho a apelar?; y, otras interrogantes que deben ser resueltas en garantía de los derechos de las personas.

Para la ejecución de un proceso sancionador o disciplinario como en el caso que nos compete, la forma como tramitarlo debe estar previamente establecido el mismo que indicará los pasos a seguir para poder tener una resolución del conflicto, que ha

sido puesto en conocimiento de la autoridad administrativa. Al ser el derecho sancionador la facultad por la cual el Estado ejerce su poder de castigo, y que se regula a través de un procedimiento hacemos referencia al principio de legalidad establecido en la Norma Constitucional artículo 76 numeral 3 cuando se indica que sólo se podrá juzgar a un presunto infractor ante el juez o autoridad administrativa competente y con estricta observancia a un trámite preestablecido, siendo este principio el origen del procedimiento administrativo que define y delimita las faltas al igual que las posibles sanciones que se impondrían en caso de adecuar la conducta a dicha falta, de no existir este procedimiento que regule como por ejemplo las formas de notificar al presunto infractor, tiempo de prueba, recursos, y prescripción, estaríamos frente a un poder absoluto del Estado, que lo único que cabría sería la imposición de una sanción sin darle oportunidad a la persona que presumamente cometió la falta de ejercer de manera plena el derecho a la defensa que fundamentalmente o explique el por qué dice no ser merecedor de esa sanción y en caso de ser sancionado sería inaplicable la sanción a la luz de los preceptos de un Estado democrático de derechos.

A nadie se le puede ser impuesta una sanción sin que previamente se le instaure un procedimiento administrativo en el que se le garantice el legítimo derecho a la defensa mediante normas del debido proceso, por ello, se considera un pilar fundamental y de suma importancia para la potestad sancionadora que tiene el Estado, el procedimiento que se regula para ejecutar los procesos disciplinarios, ya que gracias a este, se tiene claridad de los pasos a seguir durante todo el trámite que se realiza, desde que la autoridad administrativa tiene conocimiento de la presunta infracción, la investigación de los hechos, hasta su resolución final, e incluso la ejecución de la misma, pues si no existiera este procedimiento sería inaplicable las conductas típicas prohibidas y descritas en la reglamentación de cualquier institución estatal, se recalca también que las regulaciones contenidas en el procedimiento no

pueden atentar por ningún concepto a las garantías básicas del debido proceso establecidas en la Constitución del Ecuador, y en tratados internacionales, pues al garantizar un procedimiento justo y ordenado, se asegura que las resoluciones adoptadas por parte de las autoridades, tengan plena vigencia y que en caso de interponerse algún recurso las decisiones van a ser inamovibles, por el justo y debido proceso ejecutado y determinado en la legislación interna, siendo la garantía que tiene tanto el investigado como la administración para que los derechos de ninguno de los dos sean vulnerados, pues existen las reglas del juego establecidas con anterioridad al hecho a investigarse.

El procedimiento administrativo posee una doble dimensión con respecto a la regulación normativa que prescribe, la primera tiene relación a los objetivos de la administración pública, mecanismo apto para poder conseguir su fin; y, la segunda, en cambio mediante este proceso administrativo la institución debe ofrecerle la certeza del respeto a las garantías y derechos fundamentales y no transgredirlos, ratificando la inocencia o por el contrario imponiéndole una sanción.

1.2.3.- La facultad sancionadora en los procesos de sumarios administrativos de las instituciones de educación intercultural.

En apego a las normas constitucionales y legales establecidas en el ordenamiento jurídico nacional, se regula la ejecución de la facultad sancionadora que tienen las Instituciones de Educación Intercultural con respecto a la aplicación de sanciones en contra de los docentes que cometieren faltas que contravengan la reglamentación dispuesta para el efecto, siendo el Distrito de Educación, quien regula mediante la Ley Orgánica de Educación Intercultural, las respectivas sanciones por el incumplimiento a las disposiciones emanadas por el órgano rector de la educación intercultural, y según la gravedad de las faltas estas pueden ser consideradas como leves, graves y muy graves.

1.2.4.- Sumario administrativo.

Sumario administrativo, es un procedimiento administrativo expedito, que tiene por objeto probar las infracciones cometidas por los servidores públicos para proceder mediante resolución motivada, por parte de la máxima autoridad, a la suspensión o destitución de sus funciones, que surtirá efectos a partir de la notificación legal, de acuerdo con las faltas disciplinarias establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público y en el Reglamento General de la Ley, y el debido proceso. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia que sería la fiscalía por tratarse de delitos de ejercicio público de la acción penal. (Jaramillo, 2013, pág. 282)

Desde la óptica del cumplimiento del deber la responsabilidad significa observar y cumplir con lo que dispone la Constitución, las leyes y reglamentos y obrar con rectitud, honestidad, capacidad, conciencia y suma diligencia dentro de las funciones encomendadas para garantizar un buen servicio a la colectividad.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 233 determina: Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. (Constitución de la República del Ecuador, 2022, pág. 122)

La responsabilidad es el deber jurídico que tiene el Estado, para responder a nombre de los servidores públicos por sus actos y consecuencias derivados de la prestación de sus servicios irregulares prestados en los organismos y entidades del sector público.

1.2.5.- Derechos a la Motivación.

Según la doctrina constitucional: La motivación de las resoluciones judiciales encuentra su fundamento en la necesidad de dar

una explicación al silogismo judicial lo suficientemente aclaratorio como para saber que la solución dada al caso, es consecuencia de una interpretación del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad (Mixán, 1987, pág. 32).

La motivación de resoluciones judiciales constituye un deber jurídico, instituido por la norma jurídica de máxima jerarquía en el ordenamiento jurídico nacional.

El derecho a la motivación lo encontramos en el Art. 76 de la Constitución que establece: En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (Constitución de la República del Ecuador, 2022, pág. 38).

La motivación es una regla del debido proceso, se establece con rigor la obligación que tienen todas las autoridades públicas de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface desde el punto de vista formal cuando se expresan las normas legales aplicables y los derechos que hacen que el caso a dictarse tenga suposiciones normativas, de tal manera que dichos actos administrativos, resoluciones o fallos no se encuentren debidamente motivados, éstos son nulos y los servidores públicos responsables deben ser sancionados.

1.2.6.- Derecho seguridad jurídica.

El tratadista Antonio Fernández Galiano respecto a la seguridad jurídica señala: Específicamente la seguridad jurídica se refiere a

las situaciones concretas de los particulares dentro del orden del Derecho. Éste debe proporcionar seguridad al individuo en el sentido de que en todo momento sepa con entera claridad hasta dónde llega su esfera de actuación jurídica y donde empieza la de los demás; que conozca con plena certeza a lo que le compromete una declaración de voluntad y, en general, las consecuencias de cualquier acto que él o los otros realicen en la órbita del Derecho; que pueda prever con absoluta certidumbre los resultados de la aplicación de una norma; en fin, que en todo instante pueda contemplar, deslindados con perfecta nitidez, los derechos propios y los ajenos (Galiano, 1964, pág. 79).

Lo que interesa es que el Derecho, aparte de sus inevitables fallos, tienda a la creación de una seguridad para el particular que se acoja a sus normas, de manera que nunca pueda ser sorprendido por un resultado imprevisible con arreglo al propio ordenamiento.

En el Art. 82 de la Constitución determina:

"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". (Constitución de la República del Ecuador, 2022, pág. 41). La seguridad jurídica de manera genérica, es una consecuencia del Estado en donde impera la ley estableciendo las reglas de juego a las cuales deberá adaptarse la conducta de los hombres en referencia para que ellos no sufren las consecuencias lesivas para su interés. Debe entenderse a la seguridad jurídica el conjunto de garantías que afirman la vigencia y aplicación de aquellas reglas de juego que impiden la desnaturalización de las libertades constitucionales del hombre.

1.2.7.- Derecho al trabajo.

El derecho al trabajo constituye el conjunto de normas y principios que regulan tanto el aspecto individual como colectivo de las relaciones que emergen entre los sujetos que integran la relación

laboral mediante la intervención del Estado, con la finalidad de proteger y tutelar condiciones dignas dentro de la esfera laboral. (González, 2018, pág. 2). El derecho al trabajo se lo considera al conjunto de normas y principios que tienden a regular la relación laboral, en materia de salario, jornada, despido y vacaciones; provee protección y tutela al trabajo en sus diferentes modalidades y condiciones.

Derecho del trabajo es el conjunto de principios y normas que regulan en sus aspectos, individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del estado, con el objeto de tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden, para que pueda alcanzar su destino (Gómez, 2012, pág. 4).

El derecho al trabajo es fundamental para el ser humano para satisfacer sus necesidades básicas, y cubrir gastos diarios que requieren diariamente en el hogar. La importancia de trabajar y percibir una remuneración es con la finalidad de obtener recursos y lograr comprar lo necesario para subsistir en familia. Cuando se limita al derecho al trabajo a una persona se genera daños psicológicos, económicos, familiares, porque tiene al endeudamiento y limitaciones en las compras para su hogar y familiares que necesita alimentación, vestuario, medicina, gastos médicos, colegiaturas, entre otras.

1.2.8.- Proporcionalidad de la sanción.

El principio de proporcionalidad pretende garantizar que el legislador, al momento de crear una norma jurídica de carácter penal, proceda con equidad, midiendo la gravedad del daño causado con la infracción, así como la incidencia social, por una parte; y, por otra, la pena a aplicarse, dado que una sanción es la medida del freno que se trate de ponerles debe ser el prejuicio que causan al

bien público y los motivos que inducen a cometerlos. Por consiguiente, debe haber proporción entre los delitos y la pena. (Becaria, 1968)

Hay que dar a la pena toda la conformidad posible con la índole del delito. En efecto no cabe que se repriman los delitos más peligrosos y sobre todo aquellos que causan gran alarma y daño social, con penas benignas, mientras que los delitos más leves tengan penas severas.

Por lo tanto, la pena a ser aplicada a una infracción, deberá guardar relación con los precitados presupuestos. Si bien el fin de la pena es la prevención del delito. Pero si la sanción establecida no es proporcional al daño causado o al impacto social, podría eventualmente ser injusta por muy benigna o exagerada, además se debe tener en cuenta que el principio de la necesidad de la pena corre el peligro de ser demasiado abstracto y vago, requiere pues de una base concreta de sustentación, que señale cuáles son los hitos y límites fundamentales del sistema. (Heiko, 2000, pág. 50) La necesidad de la proporcionalidad se desprende de la exigencia de una prevención general, capaz de producir sus efectos en la colectividad. En este sentido, el principio de proporcionalidad, señala además la facultad que tiene la facultad de aplicar este principio.

El Art. 76 de la Constitución señala que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza (Constitución de la República del Ecuador, 2022, pág. 37).

La pena que establezca el legislador al delito, deberá ser proporcional a la importancia social del hecho. No deberán admitirse penas medidas exageradas o irrationales, en relación con la

prevención del delito. Se debe considerar como exigencias la pena que sea proporcional al delito, es decir, no debe ser exagerada. Y que la proporcionalidad se medirá, en base a la importancia social del ilícito.

1.2.9.- Ponderación constitucional.

El considerable peso de la realidad social comporta el riesgo que la Constitución sea interpretada a tenor de las circunstancias, cuando debería ser la Constitución la que desplegando su contenido normativo sea la que dirige u orienta los procesos sociales. El juez debe ponderar y determinar el peso de cada principio-de-recho en el caso concreto.

El juez debe concluir en que tiene mayor peso, en este caso, el derecho a la intimidad y por eso; *Cuando se obtiene información propia del ámbito de la intimidad de la persona y su familia, aun cuando sea figura pública, se debe prohibir su divulgación al público. Emite, pues una sub-regla, la crea en la realidad.* (Zavala Egas, 2014, pág. 344).

El juez crea la norma es evidente, pues no existe en ningún documento jurídico. Efectuada la subsunción del hecho real, es decir la información sobre algo íntimo, deviene la conclusión, debe prohibirse la publicación, por lo que el Juez falla prohibiendo efectivamente la divulgación al público de la información. Por lo tanto, ha surgido la decisión de proteger el derecho a la intimidad y de afectar el derecho a la información pública, la que es válida para el caso concreto. He aquí una ruptura con el sistema positivo formalista; en lugar del juez aplicador mecánico de las reglas, surge el Juez creador de reglas para los casos que juzga necesarias para la aplicación de las normas-principios que invaden todo el sistema jurídico ecuatoriano.

1.3.- MARCO CONTEXTUAL: RESUMEN DE LAS SENTENCIAS

En la sentencia **No. 376-20-JP/21** del análisis jurídico y doctrinario de la Corte Constitucional del Ecuador, relacionada al acoso sexual en la comunidad educativa, nace el interés por analizar minuciosamente esta sentencia, debido que su contenido, doctrinario y jurídico es abundante para la explicación de los derechos vulnerados a la víctima que resulta ser una adolescente del Centro de educación secundaria, donde sufre acoso sexual por parte de su profesor de la asignatura de educación física, procediendo a iniciarse un sumario administrativo por la denuncia del acoso sexual, resolviendo administrativamente la máxima autoridad de Educación Básica la destitución del profesor, por haberse probado los elementos constitutivos del acoso sexual, y por tratarse de un delito de ejercicio de acción penal pública, presentan el Colegio la respectiva denuncia ante la Fiscalía para que inicie con la investigación previa, con la finalidad que reciba la sanción penal y civil. Mientras está separado de la institución escolar con sus destitución el profesor, interpone recursos de apelación y al ver que lesionan sus derechos, prosigue la acción de protección ante un Juez Constitucional, al ver que sus derechos son lesionados el profesor presenta una acción extraordinaria ante Corte Constitucional, donde resuelven, sancionarlo administrativamente con una sanción administrativa proporcional, haciendo prevalecer la suspensión del trabajo por el tiempo que ha estado fuera de la institución, para luego ser reintegrado en horarios diferentes que no se encuentre la víctima y ocasione una revictimización. Mientras que la víctima solicita su reparación integral por el daño moral y sexual causado, y su discriminación que vivió durante el tiempo posterior a la agresión que estuvo en el colegio, y que se vio obligada a cambiarse de colegio para evitar encontrarse con otros profesores que mantenían amistad con el profesor agresor.

En el desarrollo del presente trabajo de titulación se utilizaron materiales y métodos, los cuales se mencionaron dentro del proyecto del trabajo de titulación, indicando en este la elaboración de entrevistas y encuestas a profesionales del Derecho quienes brindaron información útil y relevante para el desarrollo de este

trabajo y llegar a la conclusión de la necesidad de plantear una propuesta jurídica como resultados del análisis e interpretación de la sentencia No. 376-20-jp/2021 de la Corte Constitucional del Ecuador, donde se lesiona la integridad sexual y moral de una estudiante; mientras que también durante el trámite administrativo se lesiona el debido proceso del infractor, lo cual, la Sala de la Corte Constitucional confirma que existe vulneración a los principios procesales.

En la sentencia **No. 389-23-JP** del análisis jurídico y doctrinario de la Corte Constitucional del Ecuador, Edison Xavier Alvarado Astudillo (“accionante”), docente destituido por presuntamente cometer la infracción de acoso sexual, presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación (“MINEDUC”).

El accionante indicó que, en el proceso administrativo, las versiones indicaron que todo fue un mal entendido, además que, la investigación previa iniciada en su contra por un supuesto delito fue archivada. Sin embargo, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito de Educación 07D05 Arenillas – Huaquillas resolvió que sus actos formularon expresiones de índole sexual hacia una estudiante, lo cual incurrió en el artículo 132 literal aa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural sobre el cometimiento de infracciones de acoso, abuso, violencia sexual u otros delitos sexuales.

El accionante alegó que su destitución vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de proporcionalidad de las decisiones administrativas conforme lo establecido por la Corte Constitucional mediante sentencia 376-20-JP/21.

La Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Huaquillas llevó a cabo la audiencia de la acción de protección. La Unidad dejó sin efecto la audiencia pública pues consideró afectado el debido proceso en la garantía prevista en el artículo 76 numeral 7, literal c de la Constitución, conforme lo determinado en la sentencia 376-20-JP/21 (párrafo 159). Consecuentemente, para

la nueva audiencia, la Unidad solicitó al Distrito de Educación los datos de la estudiante para su notificación y participación.

Luego se realizó la nueva audiencia, en la cual participó, en representación de la estudiante, su madre quien solicitó que el docente no regrese a la institución educativa, pues esto podía generar un malestar en su hija.

La Unidad indicó que, con base a lo determinado por la sentencia 376-20-JP/21, el acto de connotación sexual juzgado por las autoridades distritales no produjo afecciones físicas, ni repercusiones graves a la integridad física y emocional de la estudiante, por lo que concluyó que su sanción de destitución fue excesiva y vulneró el derecho a recibir sanciones proporcionales en el proceso administrativo. Consecuentemente, aceptó la acción de protección, dejó sin efecto la sanción de destitución, ordenó que el accionante no se acerque a la víctima independientemente del lugar donde este y que su reintegro, acogiendo la petición de la representante de la víctima y como garantía de sus derechos, sea en una institución educativa diferente. El MINEDUC interpuso recurso de apelación.

La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“Sala”), consideró que, la debida diligencia fue cumplida en los ámbitos penal y administrativo, que hubo una sanción desproporcional y que, conforme lo señalado por la sentencia 376-20-JP/21, compartía el criterio con el juzgador de primer nivel. La Sala incluyó en su argumentación que la comunidad educativa no presentó quejas sobre el docente. Finalmente, la Sala moduló la reparación en los siguientes aspectos: i) incluyó que existió vulneración a los derechos de la adolescente a vivir una vida libre de violencia en el ámbito educativo, ii) dispuso que su sentencia sea incorporada en el expediente laboral del accionante, iii) indicó que la sanción que el MINEDUC debió aplicar correspondía a la suspensión de labores, y en consecuencia, era suficiente el tiempo que el accionante estuvo suspendido –desde la apertura del sumario administrativo hasta la emisión de la sentencia– y que, iv) no cabe indemnización económica.

El MINEDUC presentó una acción extraordinaria de protección. La causa fue signada con el número 561-23-EP.

La Corte Constitucional recibió la sentencia del caso 07281- 2022-00361 para su eventual selección y revisión. La causa fue signada con el número 389-23-JP.

La Sala de Admisión inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección 561-23-EP y dispuso su envío para conocimiento de la Sala de Selección por una posible negación de un precedente judicial fijado por este organismo.

1.4.- MARCO LEGAL:

1.4.1.- NORMATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO SOBRE EL TEMA DE INVESTIGACION.

El Art. 76 de la Constitución señala que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza (Constitución de la República del Ecuador, 2022, pág. 37).

La pena que establezca el legislador al delito, deberá ser proporcional a la importancia social del hecho. No deberán admitirse penas medidas exageradas o irracionales, en relación con la prevención del delito. Se debe considerar como exigencias la pena que sea proporcional al delito, es decir, no debe ser exagerada. Y que la proporcionalidad se medirá, en base a la importancia social del ilícito.

El derecho a la motivación lo encontramos en el Art. 76 de la Constitución que establece:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

- I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda

y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados (Constitución de la República del Ecuador, 2022, pág. 38).

Conforme a la doctrina jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional del Ecuador, permite evaluar si las acciones realizadas por el Estado no lesionan los derechos fundamentales. Se debe entender que cuando los funcionarios del Estado pretendan limitar los derechos fundamentales por medio de sanciones se aplicará el principio de proporcionalidad mediante subprincipios como el método de la interpretación constitucional artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que expresamente señala que: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos exterioriza: El Tribunal observa la falta de proporcionalidad que se advierte entre la respuesta del Estado a las expresiones vertidas por el señor Usón Ramírez y el bien jurídico supuestamente afectado el honor o reputación de las Fuerzas Armadas. Al respecto, el Tribunal reitera que la racionalidad y proporcionalidad deben conducir la conducta del Estado en el desempeño de su poder punitivo, evitando así tanto la lenidad característica de la impunidad como el exceso y abuso en la determinación de penas.” ... “88. Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Corte concluye que la imposición de una responsabilidad ulterior al señor Usón Ramírez por el delito de injuria contra las Fuerzas Armadas violó su derecho a la libertad de expresión, ya que en la restricción a dicho derecho no se

respetaron las exigencias de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad. (Sentencia Caso Usón Ramírez vs Venezuela, 2009)

Lo que se encuentra registrado con el artículo cuarenta y cuatro LOSP, donde se ordena que las autoridades nacionales ministeriales de trabajo, debe una vez que con las pruebas investigaciones señala que los administrados deben ser sancionados o absueltos por lo que todos los profesores están sujetos a la defensa original que tienen y que sus jueces o autoridades deben siempre observar lo que está en vigente la LEY LOSP.

Los Códigos Orgánicos Administrativos o COA Artículo treinta y tres. - “Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico” (Código Orgánico Administrativo, 2023, pág. 7). Por lo que se deben estar muy sujetos las tutelas judiciales efectivas.

Lo dispuesto en el articulado cincuenta y cinco del C.O.A. “Nombramiento y remoción de quien deba ejercer la representación de la administración de los órganos bajo su dirección” (Código Orgánico Administrativo, 2023, pág. 12). Es de justicia administrativa cumplir con lo dispuesto.

Artículo noventa y ocho del C.O.A:

Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (Código Orgánico Administrativo, 2023, pág. 20).

CAPÍTULO II

2.1.- METODOLOGÍA

Los métodos, técnicas, instrumentos y recursos que se utilizaron en la ejecución de la presente investigación, son:

2.1.1.- Método.

En mi investigación jurídica administrativa uso método:

2.1.2.- Método Inducción: en los sumarios administrados de los maestros debe existir siempre la aplicación del debido proceso en el procedimiento del sumario administrativo practicado a docentes de colegios en el Ecuador, para constatar si se aplica el principio de proporcionalidad.

2.1.3.- Método jurídico-analítico: Proporciona la correcta comprensión del alcance y sentido de las normas jurídicas sobre la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Interculturales.

2.1.4.- Descripción: se debe evidenciar sobre los hallazgos jurídicos o la literatura metodológica descriptiva de los resultados de la investigación jurídica sobre la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

2.1.5.- Método estudio de caso: Con este método pretende el investigador desarrollar y utilizar sus capacidades cognitivas, para interpretar apropiadamente la información teórica para que esta sea confiable al momento de relacionarla con la realidad del caso, como es la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural

2.2.- Tipología Investigación.

2.2.1.- Investigación Dogmáticamente, encargada de recopilar y anunciar lo que están aprobados o vigentes la normatividad, las doctrinas, sentencias jurisprudenciales. En cada una de las fases judiciales.

Revisar las sentencias mencionadas en la presente investigación sobre la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios.

2.2.2.- Investigación jurídica explorativa, se encarga de indagar hechos y problemas jurídicos poco o nada estudiados por la ciencia del Derecho.

De esta manera realizamos una investigación más centrada al tema acerca de la vulneración del principio de proporcionalidad que se realizan a docentes dentro de los sumarios administrativos.

2.2.3.- Investigaciones jurídicas correlacionales; las operaciones jurídicas variables dependientes e independientes

2.2.4.- Investigación Descriptivas: Lo que se aprueba como mi tema de tesis en el planteamiento del problema jurídico y su solución jurídica.

INVOLUCRADOS EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA ADECUADA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS A LOS DOCENTES.

Involucrados	Uni-verso	Mues-tra	%
Representantes de estudiantes de Colegios.	6.000	375	95%
Docentes o Servidores Públicos.	10	10	2.5%
Abogados del Colegio de Abogados del Guayas.	10	10	2.5%
Total	6.020	395	100%

Cuadro #1

Fuente: Encuesta

Elaborado por: Autor de tesis

Como se puede observar el cuadro #1, el 95% de la muestra pertenece a los Representantes de estudiantes de Colegios, el 3% está representado por los Docentes o Servidores Públicos, al igual que los Abogados del Colegio de Abogados del Guayas. Dados los resultados obtenidos se encuestaron a 395 personas que conforman la muestra para nuestro estudio, clasificadas como lo muestra el cuadro #1.

INVOLUCRADOS EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA ADECUADA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS A LOS DOCENTES.

1. ¿Sabe usted que es el principio de proporcionalidad?

Cuadro #2

QUE ES EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

Categoría	Frecuencia	Porcentaje
NO	325	82,28
SI	48	12,15
DESCONOCO	22	5,57
Total	395	100%

Fuente: Encuestas

Elaborado por: Autor de tesis

Interpretación del cuadro # 2

Analizando los resultados del cuadro #2 se determina que el 82% de los encuestados no saben que es el principio de proporcionalidad.

2.- ¿Se aplica el principio de proporcionalidad en los procesos de sumarios administrativos de los docentes para determinar una sanción?

Cuadro # 3

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Categoría	Frecuencia	Porcentaje
SI	58	14,68

NO	337	85,32
Total	395	100,00

Fuente: Encuestas

Elaborado por: Autor de tesis

Interpretación del cuadro # 3

Analizando los resultados del cuadro #3 se determina que el 85% de los encuestados indicaron que no se aplica el principio de proporcionalidad en los sumarios administrativos contra los docentes.

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

ENCUESTA

Encuesta a realizarse a los docentes de colegios en Ecuador.

OBJETIVO. - Recoger información que permita establecer si la ley aplicada a los docentes en los sumarios administrativos es similar con el principio de investigaciones.

INSTRUTIVO: Contestar adecuadamente
CUESTIONARIOS.

1. ¿Qué es el inicio principios proporcionalidades?

Si

No

2. ¿la aplicación las proporcionalidades causas sumarios administrativos de los docentes para determinar una sanción?

Si ()

No ()

ENTREVISTA

La entrevista es definida por Nahoum (1985), como “*un encuentro de carácter privado y cordial, una persona se dirige a otra y cuenta su historia o da versión de los hechos y responde a preguntas relacionadas con su problema específico*”. (Charles, 1961)

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Entrevista dirigida a los servidores públicos docentes, abogados del Colegio de Abogados del Guayas y personal que han sido parte de los procesos de sumarios administrativos.

CUESTIONARIO:

1. ¿Sabe usted que es el principio de proporcionalidad?

.....
.....
.....
.....

2. ¿ Se aplica el principio de proporcionalidad en los procesos de sumarios administrativos de los docentes para determinar una sanción.?

.....
.....
.....
.....

3. ¿Cree usted que en los Distritos de Educación aplican los procesos de sumarios administrativos el principio de proporcionalidad frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural para emitir las sanciones?

.....
.....
.....
.....

CAPITULO III

PROPIUESTA

Con la finalización de este proyecto de investigación, en el cual la problemática radica en que el Distrito de Educación no aplica de

forma correcta el Principio de Proporcionalidad en los sumarios administrativos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y a pesar de estar establecidos este principio fundamental en nuestra Constitución de la República del Ecuador, que deben ser de aplicación inmediata, la propuesta que esta investigación formula, es que el Ministerio de Educación realice una revisión a los proyectos llevado a cabo, analice de forma objetiva y profunda cuál ha sido el impacto de esta omisión del principio de proporcionalidad, a que parte de la población ha afectado, cuáles son las áreas sociales, económicas, políticas, culturales y demás que han afectado, cuánto ha invertido por la omisión de este principio y cuáles son los proyectos que faltan por ejecutar para que se cumpla constitucionalmente este principio, todo esto con el objeto de reconsiderar sus objetivos, que como administración se tienen planteados y lograr un mejoramiento en los procedimientos de sumarios administrativos a nivel nacional.

Artículo 131 A en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y un numeral 7 en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Se agregue un nuevo artículo que es el artículo 131. a de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que “Todas las sanciones que se apliquen en esta ley sean debidamente proporcionales con los hechos de los informes del DECE, del rector y del informe inicial que se susciten, y tomen el principio de proporcionalidad antes de realizar sanciones”. También se agregue en el artículo 336 el numeral “7” Principio de proporcionalidad “La presente ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones administrativas”, en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (RLOEI)

Artículo 131 B en la Ley Orgánica de Educación Intercultural Principio de Proporcionalidad en los Sumarios Administrativos Toda sanción disciplinaria deberá ser proporcional a la gravedad de la falta cometida. Para determinar la proporcionalidad, se considerarán los siguientes criterios: 1. La naturaleza y gravedad de la conducta. 2. La intencionalidad del docente en la acción u omisión.

3. El impacto de la falta en el entorno educativo. 4. Las circunstancias atenuantes o agravantes.

Conclusiones

En el presente trabajo teórico sobre la vulneración del principio de proporcionalidad a Docentes en los sumarios administrativos frente a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y entre derechos fundamentales y derecho administrativo, indudablemente enriquece a la teoría general del Derecho Administrativo. También, identificamos las normativas y jurisprudencias en relación a la vulneración del principio de proporcionalidad y al derecho del debido proceso administrativo desde un aspecto práctico encaminado a lograr la justicia administrativa y logramos identificar la relación que existe entre los sumarios administrativos que se realizan a docentes y la vulneración del principio de proporcionalidad.

En el trabajo de investigación se encuentra el análisis de las sentencias de la corte constitucional que son producto de sumarios administrativos que se tramitaron en los Distritos de Educación, cada una de los catálogos constitucionales para que nadie quede en indefensión, sino más bien se debe respetar esas garantías por lo que en el otro si hay observación por lo que el representante de Talento Humano del Distrito de Educación y la misma autoridad sanciona. Al docente que es funcionario público del Distrito de Educación se le sanciona con la LOEI. Siendo que el Distrito de Educación son funcionarios públicos. Por lo tanto, no se cumple con el principio de proporcionalidad, imparcialidad y por lo tanto del debido proceso.

A través de las preguntas realizadas como encuestador los profesionales del derecho de Guayaquil, contestaron No se cumple con la tutela efectiva y que son juez y parte no hay neutralidad.

También los juristas guayaquileños dicen los sumarios administrativos llevan tempos en sus dudas y confusiones cuando se inician los procesos, sin embargo, los mismos Distritos de Educación son los que desean y requieren sancionar a sus docentes por ello mantiene su propia normativa como es la LOEI y con ello se ha violentado los principios fundamentales como el de ilegitimidad, debido proceso y proporcionalidad.

En las resoluciones o actos que emanen de los Distritos de Educación están protegidas fundamentos legales, el principio proporcional establece autores y cómplices de un caso jurídicos, instaure una apropiada resolución que violenten sus derechos los docentes de los colegios.

El derecho administrativo sancionador debe tener una norma previa que detalle lo más preciso las conductas prohibidas, para que de esta manera los Distritos de Educación que es el ente regulador de los administrados debe estar señalada tal como el ordenamiento vigente lo tipifica es decir está escrita para ser cumplida y no violentar constitucionalmente a ningún docente.

En la presente tesis hemos abordado de manera profunda el tema de la vulneración del principio de proporcionalidad en los sumarios administrativos a docentes, en el contexto de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y en el marco normativo ecuatoriano. A través de un análisis más profundo en el tema.

La vulneración del principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos: En el marco de los procedimientos sancionadores a docentes, se ha identificado que, en ciertos casos, las sanciones impuestas por las autoridades educativas no son siempre proporcionales a las infracciones cometidas. Esta falta de proporcionalidad puede derivar en sanciones desmesuradas que afectan injustamente a los docentes, vulnerando sus derechos laborales y profesionales. El principio de proporcionalidad exige que las sanciones sean adecuadas, necesarias y razonables en relación con la conducta infractora, y su vulneración pone en riesgo la estabilidad laboral y la dignidad de los educadores.

La necesidad de reformar los procedimientos administrativos relacionados con la sanción a los docentes, sirve para garantizar la proporcionalidad en las sanciones y que también sirva para la aclaración de criterios sancionadores ya que es necesario. Y más aún que dentro de este tema se establezcan límites claros en las sanciones a docentes para la aplicación de la proporcionalidad. Se capacite al personal que realizan informes y que llevan los sumarios administrativos, ya que siempre malinterpreta las palabras dentro de la ley y son por estos hechos que se realizan varios sumarios sin tener una causa justificada con el hecho que lo acusan.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos y conclusiones obtenidas en esta tesis sobre la vulneración del principio de proporcionalidad en los sumarios administrativos a docentes, se presentan las siguientes recomendaciones dirigidas a mejorar el marco normativo, en la aplicación de sanciones, se recomienda llevar a cabo una revisión exhaustiva de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y de las normativas relacionadas para de esta manera asegurar que las sanciones sean más proporcionales e introducir criterios más detallados sobre las infracciones.

Es necesario establecer mecanismos de revisión y control dentro de los sumarios administrativos como comités de revisión y de esta manera evitar que se apliquen sanciones desproporcionales, establecer una revisión independiente de las decisiones dentro de dichos sumarios, y así evitar los recursos judiciales que en la mayoría de casos los Distritos de Educación pierden, por no tener camino en los hechos supuestos de los que acusan a los docentes.

Realizar capacitaciones continuas de los responsables que realizan los informes y los que llevan los sumarios administrativos, implementar un programa de formación continua para los responsables de llevar a cabo los sumarios administrativos y de esta manera no vulneren derechos laborales y más aún el principio de

proporcionalidad y el debido proceso, así como en la correcta interpretación de la legislación Constitucional y la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y de esta manera afirmar que las autoridades educativas no cometan errores jurídicos.

Implementación de Procedimientos Administrativos Transparentes y Accesibles, para garantizar que los docentes tengan acceso completo a la información relacionada con las sanciones que se realizan sobre las etapas del procedimiento y las razones por las cuales se toman las decisiones sancionatorias, de esta forma se puede fortalecer la confianza de los docentes en el sistema administrativo y garantizar que las sanciones y el procedimiento administrativo sea correctamente llevado.

Es importante proteger la estabilidad laboral de los docentes, garantizando que las sanciones sean proporcionales en cada caso, tiene que empezar desde los informes de los Dece y del Rector, desde antes de que se realiza los sumarios administrativos y así prevenir la vulneración de los derechos laborales de los docentes, y establecer restricciones claras sobre la aplicación de sanciones tan severas como la destitución.

Se debe hacer un seguimiento y análisis continuo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y otros tribunales relacionados con los sumarios administrativos, para garantizar que las autoridades administrativas se alineen con las normativas constitucionales, que incluye las sentencias relevantes sobre proporcionalidad y que sirve como herramienta para los funcionarios encargados de aplicar las sanciones.

Las recomendaciones presentadas buscan reforzar el respeto al principio de proporcionalidad, garantizar el debido proceso y proteger los derechos laborales de los docentes dentro de los procedimientos administrativos. La reforma de los procedimientos sancionadores es esencial para garantizar un ambiente de trabajo justo y estable, en el que los docentes puedan desempeñar sus funciones con seguridad jurídica y sin temor a medidas arbitrarias. A través de estas reformas, se promovería una administración

educativa más transparente, equitativa y respetuosa con los derechos fundamentales y administrativo.

Bibliografía

(Ecuador, 2008)

(Ley Organica de Educacion Intercultural)

(Reglamento a la Ley Organica de Educacion Intercultural)

(Ley Organica de Servicio Publico)

(Codigo Organico Administrativo)

(Constitucional, 2021)

(Constitucional, Sentencia 389-23-JP, 2023)

(Ramirez, 2010)

(Torrado, 2010)

(Salazar, 2016)

(López, 1988)

(Barnes, 1998)

(Francisco, 2011)

(Española)

(Cabanellas, 2006)

(Amado, 2008)

(Nieto, 2007)

(Nieto D. A.)

(Ruiz, 2016)

(Escola, 1984)

(Mixán, 1987)

(Galiano, 1964)

(Gomez, 2012)

CAPÍTULO 6

“LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR.”

CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ NAVARRETE

Introducción

En la actualidad en pleno apogeo informático, la brecha digital y la infraestructura tecnológica ha alcanzado factores críticos que influyen en gran medida en la equidad del acceso a los servicios públicos digitalizados y como consecuencia de esto se puede observar la falta de transparencia en los procesos administrativos dentro de las empresas públicas, orillando a buscar solución por medio de la vía judicial.

La modernización tecnología a provocado que exista una gran transformación en la sociedad, afectando a instituciones políticas, sociales y económicas. Este factor de cambio se ha visto mitigado por la creciente brecha digital que existe en el país, dicha brecha no es mas que la falta de acceso y uso de las Tecnologías de la información y comunicación entre instituciones, sociedades e individuos creando desigualdad en las oportunidades para el uso de estas herramientas.

En el Ecuador, El Derecho Administrativo que estudia los procedimientos administrativos de las instituciones públicas ha implementado medidas para que los servicios públicos sean digitalizados, sin embargo, no ha sido lo suficiente para que esta brecha existente se reduzca y podamos tener un acceso equitativo a estos servicios, tanto es así que no todas las instituciones públicas utilizan sistemas amigables para resolver los procedimientos administrativos.

En 2024, el país sigue enfrentando desafíos significativos en cuanto a la provisión de servicios públicos que sean digitales, mayormente los principales afectados son la población vulnerable.

1.1. Objetivo general

Analizar el impacto de la brecha digital y la infraestructura tecnológica en la equidad del acceso a servicios públicos digitalizados en Ecuador.

1.2. Objetivos Específicos

Identificar oportunidades de mejora en la vía administrativa a través del acceso de servicios públicos digitalizados.

Fomentar la inclusión digital para que pueda existir un aprovechamiento al máximo de los servicios públicos digitales.

1.3. Planteamiento del problema

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, la brecha digital afecta a más del 40% de la población ecuatoriana, que no cuenta con acceso a Internet ni destrezas digitales básicas. Además, la infraestructura tecnológica en la vía administrativa es limitada, lo que obstaculiza la implementación efectiva de servicios públicos digitales. (INEC, 2024)

Este estudio digitalización de la administración pública en Ecuador. Se explora cómo esta limitante influye en la accesibilidad, la utilización y la calidad de los servicios públicos digitales.

La brecha digital y la infraestructura tecnológica son factores críticos que influyen en la igualdad del acceso a servicios públicos digitalizados en Ecuador. La falta de acceso a Internet, habilidades digitales e infraestructura tecnológica adecuada limita la capacidad de los ciudadanos para acceder a servicios públicos esenciales, como salud, educación y justicia.

Las condiciones en la infraestructura tecnológica en los procedimientos administrativos del servicio público son insuficientes y en muchos casos obsoletas, la falta de inversión hacia

este campo agranda la brecha para poder abordar con estas necesidades.

Estudios globales han demostrado que la brecha digital en el acceso a la información se ha ampliado entre países ricos y pobres. Además, investigaciones sociales han revelado diferencias en el acceso relacionadas con factores como la edad, género, raza e ingresos en regiones como América, Australia y Europa. (CIDH, 2020).

Los países que no han mejorado sus habilidades digitales enfrentan una expansión de la brecha digital a nivel mundial, lo que puede profundizar debido a la creciente complejidad de las tecnologías artificiales y digitales que requieren conocimientos especializados.

El sistema judicial ecuatoriano presenta debilidades significativas, como su lentitud y falta de eficiencia, que limitan el acceso a la justicia, más sin embargo considero que más se debe a intereses propios de agentes políticos ligados a fraudes o actos ilícitos que no quieren o no les conviene que exista transparencia.

La necesidad de un sistema administrativo más equitativo e inclusivo motiva este estudio, ya que la Constitución ecuatoriana del 2008 establece el derecho al acceso gratuito a la justicia, pero la realidad muestra una brecha entre la norma y su aplicación.

Este estudio es necesario para identificar las causas y consecuencias de la brecha digital en el acceso servicios públicos digitalizados, así como para evaluar la efectividad de la infraestructura tecnológica en la vía administrativa.

Contribuyendo a la inclusión digital de la población vulnerable, como personas con discapacidad, adultos mayores y comunidades rurales.

Los resultados proporcionarán recomendaciones políticas y estratégicas para abordar la brecha digital y

fortalecer la infraestructura tecnológica en la vía administrativa.

2. Marco teórico

2.1. Brecha digital en el Ecuador

En el Ecuador la brecha digital es un impedimento importante para el desarrollo económico y social del país, la falta de acceso a internet y tecnologías digitales en áreas marginadas limita las oportunidades de empleo, educación y participación para miles de ciudadanos.

En cuestión de infraestructura tecnológica Ecuador presenta una grave escasez para lograr satisfacer las necesidades de toda la población, es preocupante el desinterés que existe por parte de las autoridades o políticos de turno y eso se ve reflejado en la falta de inversión en redes de telecomunicaciones y programas de capacitación para los funcionarios que laboran en estas áreas, ya que agrava y limita el acceso a servicios públicos digitales.

De acuerdo con los datos presentados por el INEC se observó el casi nulo uso del internet para acceder a servicios digitalizados a nivel nacional, reflejando un porcentaje del 0,4% del 100% destinado a la realización de trámites con organismos gubernamentales en línea, servicios financieros y de salud. (INEC, 2024)

Lastimosamente esta problemática tiene un impacto desmedido en la población vulnerable que no tiene acceso a estas tecnologías, es imperativo que se comiencen a implementar políticas públicas que sean efectivas y que ayuden a promover la inclusión e igualdad de acceso a las tecnologías digitales.

La ubicación geográfica es un factor determinante en el acceso a tecnologías digitales, ya que las áreas urbanas suelen tener una mayor cobertura de redes de telecomunicaciones y una mayor disponibilidad de dispositivos digitales con relación a la gran parte de población que viven en áreas rurales y marginadas. (Ana Gabriela Valdiviezo Black & Ramiro Valencia Barahona, 2020)

En contraste, las áreas rurales y marginadas enfrentan una serie de desafíos para acceder a tecnologías digitales. La falta de

infraestructura de telecomunicaciones, la escasez de dispositivos digitales y la limitada capacidad de pago de la población son algunos de los obstáculos que enfrentan estas comunidades.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos el analfabetismo digital contribuye en gran medida a que siga existiendo esta brecha. (INEC, 2021), solo en 2020 el 40% de la población ecuatoriana no tenía habilidades digitales básicas, significando que gran parte no tiene las capacidades para acceder y utilizar estos servicios digitales.

Es fundamental que exista mayor inversión en infraestructura y programas para mejorar la transparencia de los procedimientos administrativos que se le siguen a los usuarios. Lograr reducir esta brecha necesita un enfoque integral en la que el gobierno en conjunto con el sector privado y la sociedad civil trabajen de la mano para abordar y enfrentar estos desafíos con la finalidad de que todos los sectores puedan tener un acceso equitativo a las tecnologías digitales.

2.2. Acceso a servicios públicos

En relación con la problemática de la investigación, y haciendo un análisis a los procedimientos administrativos seguidos por las instituciones públicas es importante que exista una mejora del acceso a la justicia, para que no se vean vulnerados los derechos a la defensa con las resoluciones de las mismas instituciones quienes ejercen muchas veces ser juez y parte para eso se requieren realizar cambios estructurales profundos y políticas públicas efectivas, incluyendo el fortalecimiento de la infraestructura judicial para que en áreas rurales y marginadas también puedan junto a una defensa técnica efectiva llegar al acceso.

Actualmente el Ecuador cuenta con una plataforma que permite la consulta de procesos judiciales de

manera online. E-SATJE 2020 implementada por el Consejo de la Judicatura del Ecuador es esencial para conocer el estado actual de un proceso judicial y para acceder a información relevante sobre la causa, así como tambien existe la plataforma de la Fiscalía del Ecuador en la opción de Noticias del delito para revisar denuncias, sin embargo en la vía administrativa muchas instituciones públicas NO EXISTE UN SISTEMA TECNOLOGICO UNIFICADO que pueda ayudar a la visualización como lo hacen los sistemas antes mencionados.

La sociedad civil puede acceder a ella mediante internet, sin embargo, en relación con la brecha existente en el país esta herramienta no es conocida por toda la ciudadanía y a su vez tampoco tienen conocimiento sobre su uso.

El artículo "El futuro del procedimiento administrativo" publicado por (Cárdenas, 2020), analiza la evolución del procedimiento administrativo en el Ecuador, y el impacto que genera esta relación entre la administración pública y la ciudadanía para cambiar el papel por los datos digitales. Aquí se destaca la importancia de modernizar el procedimiento administrativo con tecnologías digitales para abrazar una realidad que ya se viven en otros países.

El autor enfatiza en la importancia del uso de tecnologías de la información y la comunicación para actualizar el procedimiento administrativo para garantizar la transparencia y la participación ciudadana.

Se menciona los procesos por lo que debe pasar la administración pública para migrar a una digitalización completa. Uno de los principales obstáculos que se puede evidenciar es la resistencia al cambio, ya que muchos empleados y funcionarios incluso los usuarios mismos suelen llegar a incomodarse a la idea de abandonar lo tradicional para adoptar nuevas tecnologías.

Sumado a esto la falta de infraestructura tecnológica adecuada, como redes de telecomunicaciones y sistemas de gestión de información son un obstáculo determinante para que esta migración no ocurra del todo.

Otro aspecto que también se debe analizar al momento de cambiar los procesos tradicionales es la necesidad de garantizar la seguridad y la privacidad de la información que se maneja en los procedimientos digitales.

Esta acción requiere de la implementación de firmes medidas de seguridad que le brinden protección contra ataques ciberneticos. Además, es primordial asegurarse de que los procesos administrativos digitales sean accesibles y fáciles de usar para todos los usuarios, incluyendo aquellos con discapacidades.

De acuerdo con el Dr. Juan José Morillo en su artículo "La justicia electrónica en Ecuador: desafíos para un cambio de paradigma" (2020). La justicia electrónica es un tema de gran relevancia en la actualidad, ya que busca modernizar y agilizar los procesos judiciales a través del uso de tecnologías de la información y la comunicación.

A pesar de los avances que se han producido en los últimos años la implementación de la justicia electrónica en Ecuador enfrenta varios desafíos. Uno de los principales desafíos es la falta de infraestructura tecnológica adecuada en muchos juzgados y tribunales del país. Esto encierra la falta de conexión a Internet, la insuficiencia de equipos informáticos y la falta de personal capacitado para manejar estas tecnologías.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos la justicia electrónica tiene el potencial para mejorar significativamente la eficiencia y la transparencia del sistema judicial en Ecuador. Es importante que exista una colaboración y el compromiso de todos los actores del sistema para fortalecerlo volviéndolo más eficiente, transparente y accesible para todos.

El artículo (E-justicia en Ecuador: inclusión de las TIC en la administración de justicia) analiza la implementación de la e-justicia en Ecuador y su impacto en la inclusión de las TIC en la administración de justicia.

La implementación de la e-justicia en Ecuador es un proceso que busca mejorar la eficiencia y transparencia en la administración de justicia. La inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la administración de justicia es fundamental para lograr este objetivo.

El artículo destaca que la implementación de la e-justicia en Ecuador ha sido posible gracias a la creación de la Ley de la Justicia Electrónica en 2015. Esta ley establece los principios y reglas para la implementación de la justicia electrónica en el país como tambien la Ley De Comercio Electrónico, Firmas Y Mensajes De Datos, actualmente la Ley De Protección De Datos y el Reglamento por el Consejo de la Judicatura respecto a las Audiencias Telemáticas para tener una justicia transparente.

El artículo también analiza los beneficios de la implementación de la e-justicia en Ecuador. Entre estos beneficios se encuentran la mejora de la eficiencia y transparencia en la administración de justicia, la reducción de costos y tiempos de tramitación de los procesos judiciales, y la mejora de la accesibilidad y participación ciudadana en la justicia.

Finalmente, el artículo concluye que la implementación de la e-justicia en Ecuador es un proceso en constante evolución. Es fundamental seguir monitoreando y evaluando los avances y desafíos en la implementación de la e-justicia en el país, con el objetivo de mejorar la eficiencia y transparencia en la administración de justicia y promover la inclusión de las TIC en la administración de justicia.

2.3. Marco Legal

En Ecuador, existen varias políticas afines con la digitalización de servicios públicos;

En la Constitución de la República del Ecuador (2008), Sección tercera Comunicación e Información Art. 16.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios

símbolos. 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.

Este artículo expresa que todos los ecuatorianos tienen derecho al acceso a las tecnologías de información y comunicación sin restricción alguna, caso contrario a lo que pasa en la realidad, ya que aún existen ciudadanos que no cuentan con este derecho.

De acuerdo con el Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos tiene como objetivo establecer un sistema integral de registro de datos públicos en entidades públicas y privadas, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la transparencia en el manejo de la información (Nacional, 2010).

También organiza, regula y sistematiza la información para facilitar su acceso y uso, implementa nuevas tecnologías para mejorar la eficacia y eficiencia y garantiza el acceso público a la información y promover la transparencia en la gestión pública.

De acuerdo con la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (2018) el Art. 31.- Del ente rector de la simplificación de trámites. - El ente rector de telecomunicaciones, gobierno electrónico y sociedad de la información tendrá competencia para ejercer la rectoría, emitir políticas, lineamientos, regulaciones y metodologías orientadas a la simplificación, optimización y eficiencia de los trámites administrativos, así como, a reducir la complejidad administrativa y los costos relacionados con dichos trámites; y controlar su cumplimiento.

Este artículo establece que el ente rector de telecomunicaciones, gobierno electrónico y sociedad de la información tiene la responsabilidad de dirigir, regular la simplificación y optimización de los trámites administrativos, establecer políticas, lineamientos y regulaciones para reducir la complejidad administrativa y los costos asociados. También supervisar y controlar el cumplimiento de estas políticas y regulaciones

En (2022), el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, presentó la Agenda de Transformación Digital del Ecuador 2022-2025, la cual fue aprobada mediante un acuerdo ministerial, cuyo objetivo es el trabajo coordinado para la transformación digital del Ecuador.

Esta agenda busca establecer líneas claras de acción en torno al proceso de la digitalización del país enfocándose en áreas que necesitan de esta innovación de suma urgencia. Pilares que son clave para llevar a cabo tales como la mejora en la infraestructura digital mejorando la conectividad y servicios de telecomunicación y sistemas de información.

La cultura e inclusión digital es fundamental para incrementar la educación y cultura digital en la población ecuatoriana.

El gobierno digital goza de un papel clave en esta agenda ya que busca digitalizar los servicios administrativos para que ayuden a una simplificación en la realización de trámites, lograr una mayor participación de los ciudadanos en el uso de medios electrónicos y sobre todo implementar medidas efectivas para tener una seguridad digital robusta y de confianza.

3. Metodología

Para desarrollar la presente investigación sobre el impacto de la brecha digital y la infraestructura tecnológica en la equidad del acceso a servicios públicos digitalizados en Ecuador, se empleó una metodología mixta que combina elementos cualitativos y cuantitativos. El diseño de la investigación es encuesta por muestreo aleatorio simple.

Para la fase cualitativa se analizaron documentos oficiales, informes y políticas públicas relacionadas con la digitalización de

servicios públicos en Ecuador, así mismo como datos estadísticos históricos sobre el uso de tecnología y servicios públicos digitalizados en Ecuador.

Por su parte en la fase cuantitativa se aplicó un cuestionario para evaluar su acceso y uso de servicios públicos digitalizados.

3.1. Instrumentos y Técnicas

Encuestas: Aplicar encuestas a una muestra representativa de ciudadanos para conocer el nivel de acceso y uso de servicios públicos digitalizados.

Cuestionario: Se diseño un conjunto de preguntas cerradas y abiertas para obtener información veraz y cuantificable para la elaboración de la investigación.

Análisis de datos: Mediante herramientas estadísticas se analizaron los datos cuantitativos para describir la situación real del acceso a servicios públicos digitalizados en Ecuador.

Población y muestra: La población consistió en un grupo de 100 ciudadanos ecuatorianos mayores de 18 años que sean usuarios de servicios públicos digitalizados y funcionarios públicos. La muestra se tomó a través de un muestreo aleatorio simple, la cual nos arrojó el total de 88 usuarios que serían sujeto de estudio.

3.2. Resultados

3.2.1. Análisis cuantitativo

Mediante la aplicación de la encuesta se procedió a tabular la información proporcionada por los ciudadanos en datos estadísticos para su análisis. Por lo cual se obtuvieron los siguientes resultados, el 66,3% de los encuestados son del sexo masculino y el 36,7% femenino.

Tabla 1.

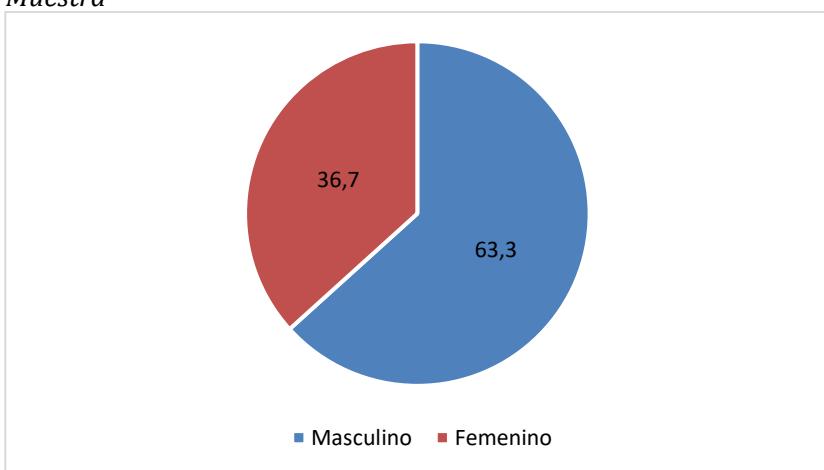
Muestra

Categoría	Frecuencia	%
Masculino	56	63,3%
Femenino	32	36,7%
Total	88	100%

Nota: Elaborado por el autor

Gráfico 1.

Muestra



Nota: Elaborado por el autor

El nivel de instrucción de educación de los sujetos es del 72,7% cuentan con un nivel educativo superior, el 9,1% de secundaria y el 18,2% de nivel posgrado. El 71,5% se encuentran ubicados en zonas urbanas, el 9,1% en zonas rurales y el 19,4% se encuentran en zonas semiurbanas. Del total de los encuestados el 100% cuenta con acceso a internet en sus hogares, de los cuales el 33,3% utilizan la computadora para acceder a estos servicios de internet, el 25% lo realiza por medio de tabletas y el 41,7% utilizan únicamente los dispositivos móviles para su uso. En cuanto a la pregunta sobre el nivel de habilidad en el uso de la tecnología

podemos identificar que un 58,3% se encuentra en un nivel intermedio lo que facilita el uso de estas herramientas digitales, a diferencia del 33,3% los cuales se encuentran en un nivel avanzado lo que demuestra el nivel de destreza para manejar estas herramientas de una manera eficaz y correcta, sin embargo aunque en menor porcentaje el 8,4% de los sujetos manifiestan tener un nivel básico en el manejo de las herramientas digitales. En cuanto al uso de estas herramientas digitales se consultó el si las han utilizado en servicios públicos digitales en los últimos 6 meses, dentro de los cuales el 83,3% afirma haber utilizado estas herramientas en más de una ocasión en los últimos 6 meses, sin embargo, un 16,7% indica no haber utilizado estas plataformas dentro del margen de tiempo establecido, lo que causa gran inquietud ya que en estos tiempos en donde todo es digitalizado aun existan personas que no las aprovechan crea un gran debate que debe ser atendido. En cuanto al uso y tipo de servicios públicos que sean digitales el 41,7% aseveró que utilizan estas plataformas para el pago de servicios públicos, 25% las utilizan para realizar algún tipo de trámite administrativo y el 33,3% para consultas jurídicas, en este último apartado podemos inferir que los utilizan para saber alguna información sobre procesos legales, etc.

Tabla 2.

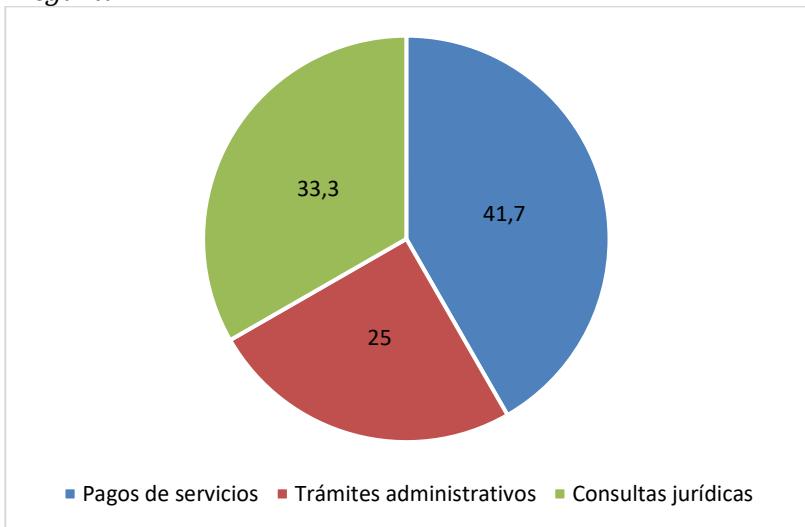
Pregunta #5: ¿Qué tipo de servicios públicos digitalizados ha utilizado?

Categoría	Frecuencia	%
Pagos de servicios	37	41,7%
Trámites administrativos	22	25%
Consultas jurídicas	29	33,3%
Total	88	100%

Nota: Elaborado por el autor

Gráfico 2.

Pregunta #5



Nota: Elaborado por el autor

De acuerdo a la calidad de los servicios que brinda el sector público desde que migro a la digitalización se ha evidenciado algún tipo de dificultad al momento de utilizar estos servicios reflejados en un 53,5% de los cuales manifiestan haber experimentado algún inconveniente al solicitar algún tipo de trámite a través de estas plataformas, sin embargo, es importante resaltar aunque sea un 46,5% es un índice alto en la cual los sujetos afirman no haber tenido ninguna dificultad durante el uso de estos servicios digitalizados. Con los datos obtenidos podemos afirmar que la brecha digital juega un papel importante en la afectación del acceso a los servicios públicos y esto se evidencia en el 77,3% de los sujetos que afirman que la brecha es uno de los principales factores para que la digitalización de los servicios públicos en el país no se manejen de manera precisa ni brinden la calidad de servicios que deberían proporcionar y no solo va relacionado al tema

geográfico sino más bien al uso que tanto los usuarios como los funcionarios le dan a estas herramientas.

De acuerdo con los encuestados entre los factores que contribuyen a que siga existiendo la brecha digital dentro de su comunidad tenemos al 50% que asocian esta brecha a la falta de habilidades digitales y no está muy alejado del panorama real de nuestro país, aunque el acceso a estas herramientas digitales tiene más alcance aún existen personas dentro y fuera de las instituciones públicas que son reacias al cambio, a la modernización, al uso de herramientas digitales que mejoren sus actividades y brinden un mejor servicio.

El 33,3% lo asocia a la falta de acceso de internet, sin embargo, es un tema que asocia diversas posibilidades, porque está comprobado que actualmente 9 de cada 10 hogares cuenta con un servicio de internet en sus hogares, mucho más después de la pandemia del Covid-19 que oriñó a todos a un confinamiento de varios meses en donde los servicios de internet jugaron un papel importante.

Así mismo el porcentaje restante el cual se refleja en el 16,7% los cuales vinculan al costo de los dispositivos digitales, aquí puede haber un grado de realidad, ya que todos los hogares no cuentan con los recursos para tener estos dispositivos al alcance de sus manos, pero no es muy apartado de la realidad que en la actualidad la mayoría de los hogares cuentan con un dispositivo móvil sea cual sea su situación socioeconómica.

Tabla 3.

Pregunta #8: ¿Qué factores considera que contribuyen a la brecha digital en su comunidad?

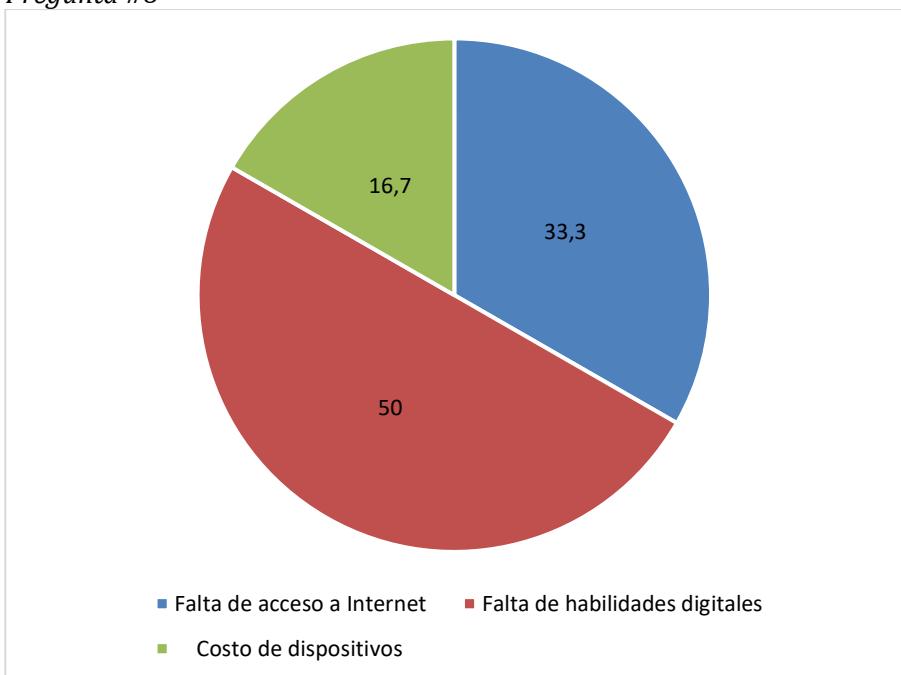
Categoría	Frecuencia	%
Falta de acceso a Internet	29	33,3%

Falta de habilida- des digitales	44	50%
Costo de dispositi- vos	15	16,7%
Falta de infraes- tructura		0%
Total	88	100%

Nota: Elaborado por el autor

Gráfico 3.

Pregunta #8



Nota: Elaborado por el autor

En cuanto a cómo se podría mejorar la equidad en el acceso a los servicios públicos digitalizados hay un punto en común

entre todos los encuestados, la cual es abordar las brechas existentes mediante la implementación de políticas públicas que fomenten la inclusión digital, mejorar la infraestructura pública, mejorar la conectividad a internet en áreas rurales y marginadas y principalmente la capacitación es fundamental para los funcionarios públicos para que mejores y desarrollen habilidades digitales que le permitan brindar una labor efectiva al público en general. También es importante que dentro de estas políticas públicas se atienda al sector marginado que no tienen acceso a tecnologías y puedan acceder a estos servicios de manera fácil y sencilla.

En el siguiente apartado se cuestiona sobre la utilización de la vía administrativa para resolver problemas relacionados con servicios públicos digitalizados de los cuales el 8,3% afirma haber utilizado el recurso administrativo para solventar un problema con los servicios públicos, a diferencia del 91,7 quienes afirman no haber recurrido a ningún ente administrativo. De acuerdo con la eficacia de la vía administrativa para resolver problemas el 58,3% afirma que son eficaces, el 16,7% manifiesta que son muy eficaces y el 25% expresa que son poco eficaces al momento de dar solución a un problema. Por ultimo los encuestados sugieren que para mejorar el acceso a la vía administrativa en el Ecuador se deben simplificar y digitalizar los procesos a través de la implementación de un sistema que gestione los procesos electrónicamente reduciendo los trámites burocráticos de antaño.

4. Discusión

En el Ecuador la brecha digital es un tema complejo y de gran importancia que va ganando terreno cada día con mayor frecuencia y afecta directamente al desarrollo social y económico del país. La falta de acceso a tecnologías digitales y a internet en áreas marginadas es un

limitante en muchos ámbitos como en lo laboral, lo educativo que afecta la participación de muchos ciudadanos.

Como ejemplo y por autorización de la empresa SERVICIOS GLOBALES con ruc. 0993054631001 quien me autoriza poder compartir su procedimiento administrativo y experiencia para resolverlo entre el BANCO BOLIVARIANO del Ecuador Y EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS en adelante (SRI) comenzó un procedimiento administrativo que termino en un procedimiento coactivo por la falta de pago de una obligación de la cual, la empresa SERVICIOS GLABLAES nunca se pudo enterar del mismo porque su contador quien se encontraba en otro procedimiento administrativo por su falta de profesionalismo quien era el Gerente General jamás se enteró, para este tipo de procesos el contencioso administrativo en el proceso o juicio numero 17510202100070 el tribunal nos indica que "la notificación no solo implica el mero acto de colocarla en la bandeja de un buzón electrónico sino que la administración debe tener la plena certeza de que el contribuyente la ha descargado, verificando su apertura, pues de nada sirve argumentar que se ha colocado en el buzón, si la notificación no ha cumplido su cometido que es el de darse a conocer para producir los efectos jurídicos correspondientes.

Entonces podemos analizar que a pesar que existe jurisprudencia muchas veces la Administración cumple el rol de SERJUEZ Y PARTE, y las personas que no son o no conocen del Derecho dejaran pasar el tiempo que la norma indica, y me pregunto es culpa del contribuyente, del cliente o del usuario? Definitivamente en este caso en particular no es del usuario, ¿Por qué? Si contratamos a un profesional para realizar un tema en específico como este en particular que fue contable y solo él sabe sobre el procedimiento podemos presumir que el error se da a una mala práctica profesional pero nuevamente nos preguntaríamos es culpa del Gerente General o usuario, personalmente pensaría que no, cada profesional se prepara en el campo que considera es el experto e idóneo por ende la responsabilidad se debe dar para el profesional que se contrata entonces, con esta premisa es responsable que el

GERENTE GENERAL PAGUE LA SANCION IMPUESTA QUE JAMAS SE ENTERO?, en este caso planteado si lo fue, se realizó el procedimiento respectivo y los impulsos necesarios dando como resultados un PROCESO COACTIVO N° DZ8-01688-2024 en la cual procedían a retener el dinero de la cuentas que haya dinero esto oficiado por la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DEL ECUADOR con esto se retiene dinero del BANCO BOLIVARIANO, es aquí que la empresa SERVICIOS GLOBALES SE ENTERA y como el profesional contador ya no trabajaba en la empresa la mejor opción fue realizar un convenio con el SRI de esa manera resolver el problema, cual es la sorpresa que al llegar al BANCO BOLIVARIANO y entregar el oficio de levantamiento de medidas N°DZ8-COAOMCC25-00000638 dirigido a la SUPERINTENDENCIA DE BANCOS, el BANCO BOLIVARIANO no procedió aceptar el mismo porque en su defensa no estaba el nombre en el oficio que digiera BANCO BOLIVARIANO, las consecuencias de no levantarse estas medidas implicaría que, no se pagara un convenio ONLINE Y QUE SE SIGA RETENIENDO DINERO de forma arbitraria cuando ya se había resuelto el inconveniente legal y que el SRI quisiera cobrar las cuotas del convenio es decir que podría caerse el convenio y el SRI no volvería a darle esa facilidad, entonces todo este inconveniente se podría haber resuelto con tener un sistema tecnológico para revisar cualquier proceso y resolver.

Por medio de la encuesta realizada en la cual su eje principal gira en torno al acceso a los servicios públicos digitalizados en Ecuador refleja que la brecha digital es un desafío enorme para el acceso a estos servicios. La escasez de habilidades digitales y el poco acceso a internet son factores que contribuyen a que esta brecha siga en crecimiento. Sin embargo, la encuesta también refleja que en su mayoría de los sujetos están utilizando los servicios públicos de manera regular y que la digitalización de estos

procesos son una solución efectiva para mejorar el acceso a la vía administrativa en el Ecuador.

Es fundamental destacar que esta brecha no es solo un problema de acceso a la tecnología, sino también es un problema de habilidades digitales y de la capacidad de cada usuario de utilizar estas herramientas de manera efectiva. Por lo tanto, es preponderante que exista una implementación de programas dedicados a la educación digital, un proceso de capacitación en la que los ciudadanos en general aprovechan al cien por ciento las oportunidades y beneficios que ofrecen las tecnologías digitales.

Como evidenciamos la Agenda de Transformación Digital del Ecuador 2022-2025 es un paso importante para abordar la brecha digital y promover la inclusión digital en el país. La agenda busca establecer líneas claras de acción en torno al proceso de la digitalización del país, enfocándose en áreas que necesitan de esta innovación de suma urgencia.

La brecha digital en Ecuador es un reto complejo que requiere una respuesta integral y coordinada. La implementación de políticas públicas efectivas, la inversión en infraestructura tecnológica adecuada y la promoción de la inclusión digital son fundamentales para abordar esta brecha y promover el desarrollo económico y social del país.

Conclusiones

Como se pudo evidenciar en el presente trabajo la brecha digital en el Ecuador es un desafío complejo que necesita ser atendido con mayor brevedad y eficacia para mitigarla quizás no de raíz, pero si en un mayor porcentaje al actual. Por lo que es importante que las autoridades competentes implementen políticas públicas efectivas orientadas a la mejora de la infraestructura tecnológica en el país, así como la promoción de la inclusión digital para poder generar un mayor desarrollo socioeconómico en el país.

Mencionábamos anteriormente que esta brecha no solo es un problema ligado al acceso a la tecnología, sino que implica un campo más amplio como es la carencia de conocimientos en el manejo de estas tecnologías debido a que la ciudadanía en su gran

mayoría aún no tiene la capacidad total para utilizar estas tecnologías. Por lo cual es de gran importancia se ofrezca mayor atención a este campo para aprovechar al máximo los beneficios que brindan.

En cuanto a los resultados de la encuesta podemos concluir que la brecha digital es un obstáculo principal para el acceso a los servicios públicos digitalizados. Así mismo la falta de habilidades digitales y la falta de acceso a internet son los factores que más contribuyen a que esta brecha siga creciendo.

Es importante promover programas de capacitación y educación digital para que la ciudadanía en general aproveche al máximo las tecnologías digitales.

La inversión en una infraestructura adecuada mejoraría el acceso a internet en zonas que hoy en día tienen difícil acceso.

El uso de los servicios públicos digitalizados es usado de manera regular por lo que la simplificación y digitalización de los procesos pueden ser una solución efectiva para mejorar el acceso a la vía administrativa en Ecuador.

Referencias Bibliográficas

- Ana Gabriela Valdiviezo Black & Ramiro Valencia Barahona. (10 de Agosto de 2020). Cierre de la brecha digital: mecanismos de priorización para el despliegue y posibilidades para las redes comunitarias. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, 1, 5 - 6. Obtenido de <https://revistalatam.digital/article/cierre-de-la-brecha-digital-mecanismos-de-priorizacion-para-el-despliegue-y-posibilidades-para-las-redes-comunitarias/?pdf=1253>
- Cárdenas, F. O. (30 de Septiembre de 2020). El futuro del procedimiento administrativo. *Revista Diálogos Judiciales*, 29 - 42.

CIDH, C. I. (2020). *Informe sobre el acceso a la justicia en Ecuador 2019*. Washington DC : Organización de los Estados Americanos.

Ecuador, A. N. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Constitución, Asamblea Nacional, Montecristi. Obtenido de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

INEC. (2021). *Indicadores de tecnología de la información y comunicación*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Abril. Quito: www.ecuadorencifras.gob.ec. Recuperado el 5 de Noviembre de 2024, de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2020/202012_Boletin_Multiproposito_Tics.pdf

INEC. (Julio de 2024). www.ecuadorencifras.gob.ec. (D. y. Encuesta Nacional de Empleo, Editor, & I. N. Censos, Productor) doi:https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2024/202407_Tecnologia_de_la_Informacion_y_Comunicacion-TICs.pdf

Información, M. d. (Junio de 2022). Agenda de Transformación Digital del Ecuador 2022 - 2025. *Agenda de Transformación Digital del Ecuador 2022 - 2025*, 1(1), 1, 17 - 31. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Agenda-transformacion-digital-2022-2025.pdf>

Moscoso, María Carolina Sacoto Romo & Juan Manuel Cordero. (2021). E-justicia en Ecuador: inclusión de las TIC en la administración de justicia. *FORO Revista de Derecho*, 92.

Nacional, A. (2010). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos*. Quito: Asamblea Nacional. Obtenido de <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2021/01/LEY-ORGANICA-DEL-SISTEMA-NACIONAL-DE-REGISTRO-DE-DATOS-PUBLICOS.pdf>

Nacional, A. (2018). *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*. Quito. Obtenido de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/ley-de-optimizacio%CC%81n-de-tramites-administrativos.pdf>

Velasco, J. J. (2020). La justicia electrónica en Ecuador: desafíos para un cambio de paradigma. *Revista Diálogos Judiciales*, VII, 57-70. Obtenido de <https://fsweb.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/LA%20JUSTICIA%20ELECTR%C3%A9NICA%20EN%20ECUADOR.pdf>

*La entrega de esta obra titulada *Reflexiones de Derecho Administrativo* ha sido la recopilación de artículos científicos e informes de investigación desarrollados por sus autores en el marco de un programa de maestría en Derecho y Administrativo, y han decidido poner en consideración del estudiante, el profesional y el público en general.*

Los autores.

