

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Procesal

Reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de un procedimiento sancionatorio disciplinario, en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911

Raúl Marcelo Cárdenas Merizalde

Tutor: Álvaro Renato Mejía Salazar

Quito, 2023

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derechos de publicación

Yo, Raúl Marcelo Cárdenas Merizalde, autor del informe de investigación intitulado “Reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de un procedimiento sancionatorio disciplinario, en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Derecho Procesal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

17 de julio de 2023

Firma: _____

Resumen

El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 creado mediante ley, al ser una institución pública de servicio a la comunidad, provee una inmediata acción y respuesta ante las diferentes emergencias que se pueden suscitar en todo el territorio ecuatoriano tales como siniestros, desastres naturales, emergencias varias, etc., movilizandolos todos los recursos humanos para brindar una atención eficaz y eficiente a la ciudadanía. Este servicio se brinda a través de las acciones coordinadas con diferentes instituciones públicas para su mejor atención. De estas actuaciones, pueden devenir sanciones, mediante régimen disciplinario, a los servidores públicos, por presuntas actuaciones que hayan perjudicado a la institución o a terceros, actuaciones que son sujetas de impugnaciones administrativas a ser solicitadas por los mismos servidores de esta entidad; y, que en su momento deberán ser atendidos por las autoridades competentes del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911; y, conforme lo establece la normativa ecuatoriana, todo proceso debe tener un marco legal o reglamentario que rijas su aplicación y consecuente desarrollo a fin de salvaguardar el debido proceso, sin embargo no existe al interno de esta institución un marco reglamentario que establezca la forma en que se deben sustanciar los procesos y menos aún que vaya rigiendo el debido proceso, es por lo que resulta de vital importancia la elaboración del Reglamento Interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de un procedimiento sancionatorio disciplinario, que sea concordante tanto con la Constitución de la República del Ecuador como con el Código Orgánico Administrativo en cuanto a los recursos de impugnación que se pueden iniciar en las administraciones públicas. La metodología a utilizarse en el presente estudio es de carácter cualitativo por cuanto se realiza un análisis bibliográfico que propone tanto un avance en el conocimiento como una propuesta para llenar vacíos legales existentes para solventar el evidente problema jurídico.

Palabras clave: recurso de apelación, recurso extraordinario de revisión, Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, servicio a la comunidad, debido proceso, reglamento

A mi esposa, Gaby, a mis hijos: Paula Thays, Raúl Fernando y Mathias Sebastián, que con su comprensión, paciencia y amor en este caminar académico, se transformaron en mi inspiración y fortaleza; haciendo que el silencio de la noche se convirtiera en un gran himno de triunfo profesional. A mis padres, Marcelita y Raúl, por su amor absoluto y mirar en mí el reflejo de perseverancia, en el tránsito de mi vida. A mis hermanos Iván y Diego por su cariño y apoyo constante durante este proceso de formación, sobre todo en mis decadencias.

Agradecimientos

Gracias Dios por todo lo que fui, soy y seré; por todo lo que tuve, tengo, y tendré; por todo lo que me diste, me das y me darás. Gracias.

Gracias a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por convertirse en el camino de mi formación de posgrado.

Gracias a los docentes en los diferentes módulos que compartieron con nosotros sus vivencias y experiencias.

Gracias a mi tutor, del trabajo de investigación, doctor Álvaro Mejía Salazar que con certero aporte hizo que me aproxime al campo epistemológico sin apartarnos de lo axiológico y ontológico a través de la investigación.

Gracias a todos que me acompañaron e hicieron que este trabajo se realice con éxito en especial aquellos que me abrieron las puertas y compartieron sus conocimientos.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero.....	19
1. Problemática en la cual se inscribe el producto.....	19
2. Descripción del producto profesional o aplicado	21
3. Relevancia profesional y científica.....	21
4. Marco metodológico.....	22
Capítulo segundo Marco teórico	25
1. Generalidades	25
2. Administración pública.....	25
3. Acto administrativo	29
4. Impugnaciones administrativas	32
5. Principios constitucionales y legales	38
6. Principio de eficacia	38
7. Principio de eficiencia	40
8. Principio de coordinación.....	41
9. Principio de juridicidad.....	42
10. Principio de seguridad jurídica	43
11. Debido proceso	46
Capítulo tercero Descripción del producto	53
1. Contenido del producto	53
Bibliografía.....	63

Introducción

El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, mediante decreto ejecutivo 988 de fecha 29 de diciembre del 2011, fue creado con el objetivo de coordinar las emergencias entre las instituciones articuladas mediante plataforma tecnológica. Desde entonces se ha implementado normativa interna para el desarrollo operativo y administrativo de la Institución; salvo a lo que atañe al procedimiento para la aplicación del régimen disciplinario, cuyo objetivo es garantizar la seguridad jurídica y debido proceso durante el régimen disciplinario a todos los servidores públicos. Empero no desarrolla la sustanciación de recursos de impugnación que estipula el Código Orgánico Administrativo, después de aplicar una sanción, mediante régimen disciplinario.

En nuestro país todos los ciudadanos, tenemos el derecho a recurrir los fallos o resoluciones en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, como lo estipula la Constitución de la República en su artículo 76 letra m. En materia administrativa el Código Orgánico Administrativo en sus artículos 217 y 219 desarrollan temas importantes sobre la impugnación de los actos administrativos y los tipos de recursos respectivamente.

Cabe recalcar, que para el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 no existe un marco normativo, que les permita a los servidores poder presentar los recursos que están amparados en el Código Orgánico Administrativo, pero que no existe un desarrollo de norma o reglamentación para su propia aplicación en dicha institución. Ante lo cual, se propone la elaboración de un producto profesional para el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, que consiste en un reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, garantizando de esta manera la seguridad jurídica y el debido proceso a todos los servidores públicos que integran esta Institución.

El “vacío del Derecho” es un suceso para el que no existe norma jurídica aplicable y que se considera que no debe estar regulado por el Derecho rigiéndose, en consecuencia, por los principios hermenéuticos aplicables”.¹

¹ Marcial Rubio, *El sistema jurídico* (Perú: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2009).

Al no existir este marco normativo interno en el que se pueda justificar la debida sustanciación de los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, no se está garantizando la seguridad jurídica y el debido proceso, establecidos en el marco constitucional en los arts. 76 y 82 respectivamente. Por lo tanto, se estaría aplicando a discrecionalidad lo que es prohibido en derecho público.

El derecho está compuesto en general por un conjunto de normas que han sido emitidas por cada país, quienes han visto una necesidad imperiosa de regular ciertas conductas o actuaciones de las personas que integran su sociedad y que buscan una convivencia armónica. En este sentido el vacío legal existe cuando se evidencia una ausencia como tal, en el ordenamiento jurídico, de reglamentación en una materia en específico que es necesaria para armonizar las normas y como tal la convivencia social sin afectar a los miembros de una sociedad.

Esta omisión produce el no poder contar con una respuesta legal adecuada, oportuna, eficaz y específica ante un problema que se suscite entre particulares o particulares y el Estado. Es necesario emplear toda clase de técnicas jurídicas posibles que coadyuven de alguna manera para poder subsanar este vacío en la regulación y así ofrecer a aquellas personas involucradas en un conflicto, con alguna respuesta meridianamente eficaz.

Esto lo que nos produce es el no poder contar con una respuesta legal específica al no existir una norma adecuada al caso de análisis o que se requiere poner en conocimiento de alguna autoridad, pero no por ello se puede dejar en indefensión a las partes involucradas en estos acontecimientos, es necesario emplear en su defecto toda posibilidad jurídica que en algo sustituya a lo requerido para poder solventar meridianamente el vacío y ofrecer una respuesta, pese a que esto no es lo más adecuado en el ámbito legal. Ante estos hechos se ha visto la necesidad de aplicar ya sea el derecho supletorio, una interpretación extensiva a alguna norma, la analogía de casos, costumbre u otras fuentes o principios del derecho.

En este tenor el derecho supletorio es “aquel que rige en el supuesto de falta o insuficiencia de norma en el sistema considerado principal para el caso que se trata”.²

La interpretación extensiva en derecho administrativo es aquella definición o declaración como tal de una norma de carácter administrativa sancionadora en el más amplio sentido posible que se le puede otorgar. La jurisprudencia la asemeja con una

² Enciclopedia jurídica, 2 de enero de 2023, <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/derecho-supletorio/derecho-supletorio.htm>.

aplicación análoga de cada una de las normas administrativas consideradas como punitivas, por lo que también debe considerarse como prohibida en la esfera del derecho administrativo cuando esto resulte con un efecto perjudicial para el “presunto” infractor. También es considerada como la interpretación que puede hacer el legislador, extendiendo el significado de la ley a casos o situaciones de hecho para los que no estaba prevista la aplicación de la consecuencia jurídica prevista por la ley.

Por su parte la analogía de casos, en el Derecho Civil es considerada como “un medio o instrumento técnico jurídico por el cual se le aplica a un supuesto no previsto en las leyes la regulación destinada a un caso con el que guarda similitud. En ningún caso puede aplicarse la analogía a las normas de carácter penal o sancionador, excepcionales o temporales”.

Es la técnica jurídica que se utiliza para salvar una laguna de ley cuando aparece este vacío normativo, el intérprete puede encontrar otra norma cuyo supuesto de hecho sea semejante al de la cuestión ante él planteada y cuya consecuencia jurídica obedece a una razón idéntica a la que debe presidir la solución del caso cuestionado. Para que proceda la analogía debe haber una laguna legal para el caso a decidir; una igualdad jurídica esencial entre el supuesto de hecho de la norma existente y el de la cuestión planteada y no regulada; y que no exista una prohibición legal para la aplicación analógica.³

En consecuencia, la administración pública utiliza la analogía como técnica jurídica, para resolver casos en los cuales existe un vacío normativo; ejecutando un análisis subjetivo, lo cual es prohibido dentro de los preceptos legales vigentes en materia administrativa.

Ahora bien, la costumbre es una norma creada o aplicada por el uso que normalmente se le da en la esfera social. Los requisitos para que esta sea considerada como tal es que un acto o actuación sea de uso reiterativo y similar en un lapso de tiempo lo que la convierte en “normal”, el convencimiento, no ser considerado tal acto por la comunidad como contrario a la moral y al orden público estatuido en la sociedad, y el haber sido probada. Se clasifica en tres tipos básicos: “secundum legem, extra legem o praeter legem”. En derecho civil es aquella regla que no es impuesta en forma de disposición por parte de los denominados poderes públicos, sino que se reduce a la esfera de un uso general y prolongado (*repetitio*) y de la creencia irrestricta de la existencia de una necesidad (*opinio necessitatis*). Constituye una fuente de derecho, a condición de que no debe ir jamás en contra de alguna ley vigente en el ordenamiento jurídico. Es “una

³ *Ibíd.*

fuerza del derecho, como norma impuesta por el uso social, de origen popular y, con frecuencia, manifestada de manera no escrita. Regularmente, el origen de las normas luego exteriorizadas legalmente, sobre todo hasta la aparición del Estado liberal”.⁴

Al hablar de las fuentes del derecho, para el tratadista Antonio Metro están “(...) constituidas por todos aquellos datos y elementos útiles para el conocimiento del mismo: un claro ejemplo, para un ordenamiento jurídico moderno, puede estar constituido por una recopilación de leyes o de costumbres”⁵; por lo tanto debemos reconocerlas y aplicarlas para poder crear normativa interna que regule a una institución pública.

En este mismo sentido, otras fuentes del derecho para el mismo tratadista son los denominados principios del derecho, desarrollados como:

(...) sentido más técnico y específico, en cambio, son definidos como fuentes de producción los actos de voluntad de los que surgen concretamente los preceptos jurídicos (por ejemplo, las leyes, los reglamentos, etc.). Para evitar confusiones entre los dos significados atribuidos a la misma expresión, los órganos que realizan las normas son definidos ‘fuentes de producción en sentido material’, mientras que los actos producidos por ellos, de los que emanan las normas jurídicas, ‘fuentes de producción en sentido formal’.⁶

Cabe recalcar, que en el derecho administrativo el problema de las lagunas del ordenamiento, presentaron mayores dificultades.

De aquí que, la cuestión de las lagunas e imperfecciones de la legislación administrativa se plantea en forma directa e inmediata, no sólo para los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino también para los propios órganos de la Administración activa. Deliberante, consultiva y de vigilancia, que no gozan por lo general, como ya dijimos, del principio de la autonomía de la voluntad, característico del derecho privado. Con relación a los órganos administrativos, el problema de las lagunas de la ley administrativa se relaciona también con la potestad reglamentaria de la Administración, planteándose el problema de cuándo y hasta qué punto puede la Administración por vía reglamentaria, llenar las lagunas o imperfecciones de la ley.⁷

Es importante entonces destacar que, si bien existe en nuestro ordenamiento jurídico una norma macro que establece el proceso general de las impugnaciones de carácter administrativo, como lo es el Código Orgánico Administrativo, en el mismo no se desarrolla un proceso puntual y particular para cada entidad gubernamental; en este

⁴ *Ibíd.*

⁵ Antonino Metro, *Las fuentes del derecho romano* (Madrid: Dykinson, 2013).

⁶ *Ibíd.*

⁷ Manuel Clavero, *La doctrina de los principios generales del derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo* (Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 1952).

sentido, cabe preguntarse ¿En todas las instituciones públicas regidas por la antedicha norma, los procesos de impugnación son iguales o al menos similares?

Ante ésta interrogante, es preciso señalar que cada Institución estatal cubre diferentes actividades y potestades que son evidentemente regladas, por lo que resulta necesario y oportuno que se normen los procesos internos, a fin de que cada proceso tenga su propio contexto y marco legal ajustado a su propia realidad; en el caso del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, uno en el que se detalle y justifique cómo se debe sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de procedimientos sancionatorios del régimen disciplinario; y, a su vez de esta manera garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso de las actuaciones administrativas, por lo que se propone la creación de un reglamento interno, a través de un acto normativo de carácter administrativo.

En nuestra norma infra constitucional, estos actos normativos conllevan primero de una declaración unilateral de la administración pública⁸ en ejercicio de la competencia normativa de carácter administrativo que faculte a las máximas autoridades de las instituciones públicas a regular los asuntos internos que se presenten en el desarrollo de sus funciones.

Así mismo, el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador es claro en manifestar que “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”⁹. Por lo tanto, los servidores de esta institución pueden presentar las impugnaciones administrativas necesarias ante una resolución que devenga de un procedimiento sancionatorio; ya que se está decidiendo sobre derechos y obligaciones de los mismos. Sin embargo el Servicio Integrado de seguridad ECU-911 no posee un reglamento interno que norme la sustanciación de estas impugnaciones.

Ante aquello, al poseer la competencia normativa el director general del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 debe expedir un reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de un procedimiento sancionatorio disciplinario evitando de esta manera vulneración de derechos constitucionales de los servidores; así como, interpretaciones subjetivas y discrecionales de las disposiciones generales que emana el Código Orgánico Administrativo, referente a las impugnaciones administrativas.

⁸ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008

Capítulo primero

Reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de un procedimiento sancionatorio disciplinario, en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911

1. Problemática en la cual se inscribe el producto

En la actualidad, lo que realiza el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, para sustanciar estos recursos administrativos y en algo cubrir este vacío legal es ampararse en lo estipulado en las disposiciones generales del Código Orgánico Administrativos y leyes supletorias, lo que va generando varias interpretaciones erróneas en cada Coordinación Zonal a nivel nacional, generando violación a derechos constitucionales, que conllevan a la ilegalidad e incluso ilegitimidad del acto administrativo sujeto a los recursos de apelación o extraordinario de revisión.

Por tanto, actividad pública o funcionario que tenga plena libertad para ejercer sus funciones, las cuales se hallan debidamente regladas en las normativas respectivas. Sin embargo, como las actividades que cumple la administración pública son múltiples y crecientes, la ley no siempre logra determinar los límites precisos dentro de los cuales debe actuar la administración en su quehacer cotidiano, es por ello entonces que el ordenamiento jurídico atribuye a la administración dos tipos de potestades administrativas: las regladas y las discrecionales.¹⁰

En cuanto al tema de discrecionalidad, es menester dejar sentado el precepto que la misma es la que marca los límites de actuación de todas las administraciones públicas, por la que se delimita el actuar y decisión de las mismas en los casos puntuales en los que no existe una norma adecuada de actuación, o que existiendo la misma no tiene una clara delimitación o forma de actuar para la administración pública.

La discrecionalidad, entonces concebida como una potestad pública no sujeta a la ley fue la teoría liberadora de ciertos actos del Ejecutivo, del control jurídico que sobre ellos pudiera ejercitarse, ya que, no estando sometidos al rigor de la legalidad, no había manera de encuadrarlos en un marco que se reputaba inexistente con respecto a ellos. No advirtieron estos juristas lo que abruptamente estableció allá por 1929 en su Jurisprudencia administrativa: No existe el acto discrecional; hay un cierto poder

¹⁰ Jorge Borges, *Discrecionalidad y legalidad* (Santa Fe: El Cid Editor, 2009).

discrecional de la Administración que se encuentra, en mayor o menor medida en todos los actos”.¹¹

Es así, para evitar esta discrecionalidad, que además está prohibida taxativamente en derecho público, es necesario que se emita una reglamentación interna para aplicación en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 en todos los procedimientos en los que se aplica el régimen disciplinario sancionador para servidores, con lo que se enmarcaría a una realidad puntual y se solucionaría esta actuación discrecional de los servidores a nivel nacional, dando como resultado una uniformidad en el proceso, y guardando la seguridad jurídica para las partes que intervengan en dichos procedimientos, por ello la necesidad imperiosa de este reglamento.

La potestad reglada es aquella que se halla debidamente normada por el ordenamiento jurídico; en consecuencia, es la misma ley la que determina cuál es la autoridad que debe actuar, en qué momento y la forma como ha de proceder. Por lo tanto no cabe que la autoridad pueda hacer uso de una valoración subjetiva. Es así que, la “La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha revisto sobre ese contenido de modo preciso y completo.”¹²

Por eso, en el marco legal ecuatoriano, se ha establecido la necesidad imperiosa de que, en casos en los cuales se evidencie la existencia de un vacío legal y por tanto la necesidad de reglar una determinada actuación de una administración pública, esta lo pueda hacer sobre la base de la potestad reglamentaria. La potestad reglamentaria de las administraciones públicas en el Ecuador es considerada como el conjunto de actos unilaterales emitidos por los diferentes órganos de la administración pública, con los que se crean normas jurídicas que tienen el carácter de obligatorio para regular situaciones objetivas e impersonales, en este sentido los tratadistas consideran que este tipo de normativa constituye la principal fuente del derecho administrativo.

La quiebra más clara del principio de la separación de poderes es el reconocimiento de una potestad reglamentaria al poder ejecutivo. En virtud de esta potestad, la Administración dicta normas jurídicas que conforman no sólo sus propias relaciones con los administrados, sino también la vida social. Eso sí, son normas de segundo grado, sometidas a la Constitución y a las leyes, pero no por ello pierden su capacidad configuradora de enorme incidencia en las sociedades contemporáneas.¹³

¹¹ Lautaro Ríos, *Los poderes discrecionales* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1982).

¹² Borges, *Discrecionalidad y legalidad*.

¹³ José Ferrer, *Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria* (Madrid: CEPC, 1988).

Para que exista un sector público eficiente y de calidad, deben marcarse estándares de calidad en la atención externa e interna, y en este caso el personal de la institución debe tener reglas claras sobre las actuaciones que puede ejercer en su legítima defensa sobre una actuación que considere se están lesionando sus derechos en el ámbito sancionador disciplinario de la institución.

Con la potestad normativa que tiene el Director/a General del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, se vuelve un tema de solución sencilla ya que no requiere mayores formalismos para su expedición y con ello se está supliendo la necesidad emergente de reglar un proceso para poder garantizar el debido proceso y la legítima defensa dentro del mismo.

2. Descripción del producto profesional o aplicado

El producto que pretendo elaborar será un documento escrito que consistirá en un reglamento interno acto normativo, que servirá para sustanciar los recursos administrativos amparados en el Código Orgánico Administrativo, de apelación y extraordinario de revisión en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911. Por medio del cual se garantizará el derecho a recurrir, el debido proceso, la seguridad jurídica de los servidores públicos de esta institución. Aplicable después de ser notificados con el acto administrativo sancionador, proveniente del régimen disciplinario seguido por la Dirección Administrativa de Recursos Humanos quien es el competente para este efecto.

Considerando la necesidad del producto, aspiro que el mismo sea aprobado mediante resolución-acto normativo interno, por el señor Director General del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911. El mismo que servirá para salvaguardar las actuaciones administrativas y que se siga el debido proceso establecido en la Constitución de la República del Ecuador, lo que en su momento servirá para cumplimiento obligatorio de los responsables de las áreas jurídicas a nivel nacional de esta institución.

3. Relevancia profesional y científica

La impugnación de los actos de la administración pública es de relevante importancia ya que los administrados y servidores públicos que acceden a este trámite administrativo. Deben tener una certeza y previsibilidad para que se evite la discrecionalidad en el actuar de las instituciones públicas y se lleve un debido proceso en el desarrollo de la impugnación en este tipo de trámites.

4. Marco metodológico

La metodología de investigación general empleada y desarrollada dentro del presente trabajo es la investigación a través de la indagación bibliográfica y documental, por cuanto se realiza la revisión de material bibliográfico existente con respecto a la doctrina administrativa, la jurisprudencia dentro de los procedimientos administrativos amparados en el Código Orgánico Administrativo y su consecuente aplicación en los recursos de apelación y extraordinario de revisión.

En cuanto a los métodos prácticos para la elaboración del producto final, se evidenciará la falta de un instrumento legal regulatorio para la sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911. Por lo que, se desagregará y justificará legalmente los pasos a seguir en caso de requerirse la impugnación de un acto administrativo sancionador proveniente del régimen disciplinario, guardando de esta forma el debido proceso y la seguridad jurídica de los servidores públicos de la institución en concordancia con lo que establece la Constitución de la República del Ecuador.

Descripción del problema

Inexistencia de un reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, por parte de los servidores públicos, en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 para los actos administrativos que devienen de los procedimientos sancionatorios del régimen disciplinario.

Al no tener una normativa interna adecuada para poder sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión por parte de los servidores públicos, en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 genera un vacío legal o normativo lo que en consecuencia lleva a la vulneración de derechos constitucionales, acarreado la aplicación de la garantías jurisdiccionales o la interposición de procesos subjetivos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de estos derechos o a su vez la legalidad y legitimidad de los actos administrativos.

El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 al ser una institución pública cuya jurisdicción territorial es nacional, el servidor público debe tener claro donde presentar las impugnaciones administrativas y quien es la autoridad que debe resolverlas.

Es así, que en diferentes coordinaciones zonales o centros locales se han sustanciado impugnaciones presentadas por los servidores de esas jurisdicciones,

ratificando sanciones disciplinadas carentes de legalidad y llenas de subjetividad vulnerando de manera expresa derechos constitucionales y generando que estos actos administrativos sean ilegales e ilegítimos.

En la misma línea, la mala interpretación del Código Orgánico Administrativo que se está realizando en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 y su aplicación discrecional, ha llegado al punto de dejar a los servidores en indefensión absoluta ante una sanción administrativa, como lo ratifican sentencias de acciones de protección presentadas en contra de esta institución.

En consecuencia, se refleja una ineficacia en la aplicación del principio de autotutela administrativa por parte del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 debido a que dentro de sus competencias como administración pública no ha ejercido el control y justicia administrativa. Por lo tanto, no ha corregido errores cometidos en un acto administrativo y más bien se aplicó una autotutela declarativa después de un análisis subjetivo de las autoridades de turno.

Ante aquello, para tratar de subsanar errores cometidos en la sustanciación de impugnaciones administrativas el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, amparados en la revisión de oficio¹⁴, aplicó una autotutela a la legalidad, anulando actos administrativos carentes de legalidad y legitimidad, salvaguardando derechos constitucionales de los servidores públicos de esta institución.

Así mismo, la doctrina administrativa plantea que en el Derecho Administrativo coexisten dos formas para impugnar un acto administrativo: la vía administrativa y la vía Jurisdiccional. En tal sentido, la primera se basa en la autotutela administrativa, considerada como un mecanismo legítimo que debe utilizar la administración pública, para satisfacer el interés público, aterrizando en la correcta solución de problemas entre los administrados y administrador en relación a las funciones que desempeñan. La segunda se basa en una decisión de un juez, que está enmarcado en proceso judicial totalmente independiente cuyo objeto es revisar que la decisión administrativa esté enmarcada en los preceptos legales.

Ahora bien, el derecho a la seguridad jurídica se radica principalmente en la existencia de normas jurídicas previamente estatuidas de forma clara, pública y que sean aplicadas por las autoridades que tengan la competencia legal de hacerlo, precepto constitucional que es ratificado por el Código Orgánico Administrativo. Es decir, que el

¹⁴ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, está vulnerando este derecho debido a que no existe una norma interna, previa, clara y pública que determine como sustanciar las impugnaciones administrativas.

Estamos claros, que la falta de un reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión por parte de los servidores públicos en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 para los actos administrativos que devienen de los procedimientos sancionatorios del régimen disciplinario, nos ha llevado como institución a vulnerar principios constitucionales como la eficiencia, eficacia, juricidad, seguridad jurídica y debido proceso, que son necesarios en la ejecución de cualquier procedimiento realizado por las diferentes instituciones públicas, esta violación provoca una actuación discrecional de la administración lo que en derecho público se encuentra estrictamente prohibido, siendo la elaboración del referido reglamento en una pieza fundamental en la actuación que debe mantener el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

El problema descrito en líneas anteriores, no solo se suscita en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, es un nudo jurídico general de la Administración Pública que a pesar de poseer la competencia normativa para regular mediante actos normativos asuntos internos no lo aplica, generando discrecionalidad al momento de aplicar las disposiciones generales del Código Orgánico Administrativo.

Capítulo segundo

Marco teórico

1. Generalidades

El Código Orgánico Administrativo publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, de 7 de julio 2017, establece en los nums. 1 y 2 del art. 217, que los actos administrativos son susceptibles de impugnación en vía administrativa mediante la presentación de un recurso de apelación o un recurso extraordinario de revisión, mismo que se presentan y sustancian por la máxima autoridad de la entidad.¹⁵

En el referido cuerpo legal, si bien se detallan los mecanismos de impugnación, temporalidad, y causales sobre las que procede la misma, no se detalla el procedimiento a seguir cuando los actos impugnados son aquellos que devienen de sanciones disciplinarias a servidores de una institución pública. Por eso, es necesario marcar este desarrollo de un marco normativo que le permita al servidor público, acceder al mismo con todas las garantías procesales necesarias para salvaguardar el debido proceso y que la administración pública actúe de forma discrecional.

En este tenor es menester, poner en claro, qué son los actos administrativos emitidos por las instituciones públicas, y cuando estos causan estado, para que puedan ser sujetos de impugnación por parte de los servidores públicos.

2. Administración pública

Para conocer lo que implica la administración pública, es necesario aclarar la composición de estas palabras. “En consecuencia, la administración es una actividad permanente de manejo o control de una actividad, en este caso específico de la actividad reglada de las instituciones públicas. Por otro lado, público proviene del latín *populicus* que significa hacerlo visible al pueblo o para el pueblo”.¹⁶

Es así que, la administración pública se convierte en una actividad concreta del Estado que tiene un carácter de inalterable y que por tanto es practicada con el propósito de cumplir los fines estatales por medio de los diversos órganos y organismos que se

¹⁵ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

¹⁶ Diccionario Etimológico Castellano en línea, 17 de agosto de 2020, <http://etimologias.dechile.net/?administracio.n>.

deben atener al ordenamiento jurídico vigente, considerando que es una actividad no discrecional.

La administración se torna pública cuando la actividad administrativa se realiza al servicio de una colectividad políticamente organizada, con fines comunes, sea como administración pública de un gobierno o como administración pública de un Estado. Al tratarse de acciones y servicios en función del bien común, hablamos de administración pública como una estructura orgánica (objetiva) y finalista (subjctiva). Orgánica, en cuanto la actividad de la administración constituye el conjunto de acciones orientadas hacia un fin, con prescindencia del órgano ejecutante, es decir, encaminada a la integración de la actividad individual atento el interés colectivo; y, finalista, en cuanto constituye un aparato administrativo al que la ley ha atribuido la función de administrar.¹⁷

Para el tratadista mexicano Aguilar,¹⁸ “a lo largo del siglo XX, la estructura y el ejercicio de la administración pública latinoamericana han dependido del desenvolvimiento de los sistemas políticos nacionales y del papel que el Estado ha desempeñado en la sustentación del crecimiento económico y desarrollo social de la región. Las varias transformaciones administrativas han obedecido a la accidentada e inconclusa configuración del Estado moderno en la región y a la inacabada empresa histórica del desarrollo del continente. Dicho más terminantemente, los cambios administrativos han sido efectos de los altibajos del Estado desarrollador, la forma peculiar latinoamericana de Estado social. Estado y desarrollo mantuvieron una relación tan directa e indisoluble en el siglo pasado (y hasta la fecha) que el desarrollo se volvió ideología de Estado, filosofía pública, en el sentido de que la sociedad concibe y acepta que la principal razón de ser del Estado ha de ser el desarrollo de las personas, las comunidades, el país. El Estado existe para impulsar, sostener, conducir, ampliar el desarrollo nacional”.

En este contexto, si bien han existido grandes reformas y logros estatales para mejorar el servicio público las mismas son siempre susceptibles de mejora a fin de que el aparataje estatal se vaya acoplando a las necesidades actuales de los administrados y a la constante evolución de la normativa que se va dando en cada país.

La administración se torna pública cuando la actividad administrativa se realiza al servicio de una colectividad políticamente organizada, con fines comunes, sea como administración pública de un gobierno o como administración pública de un Estado. Al tratarse de acciones y servicios en función del bien común, hablamos de administración pública como una estructura orgánica (objetiva) y finalista (subjctiva). Orgánica, en

¹⁷ Elena Durán, *Los recursos contencioso administrativos en el Ecuador* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2016).

¹⁸ Luis Aguilar Villanueva, *Gobierno y Administración Pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013).

cuanto la actividad de la administración constituye el conjunto de acciones orientadas hacia un fin, con prescindencia del órgano ejecutante, es decir, encaminada a la integración de la actividad individual atento el interés colectivo; y, finalista, en cuanto constituye un aparato administrativo al que la ley ha atribuido la función de administrar.¹⁹

En el mismo sentido, Pardo refiere que “la única forma de establecer la naturaleza de la administración pública es identificando las diferentes formas en que ha sido caracterizada, dado que encapsularla en una sola definición le restaría fuerza explicativa a sus alcances tanto teóricos como prácticos; por ello la insistencia en buscarle el estatus científico que incorporaría una investigación sistemática de la realidad para formular teorías. Pero también se ha intentado encajarla como un arte cuyos componentes van desde insumos filosóficos hasta artesanales”.²⁰

Para el tratadista Cienfuegos:²¹

(...) el rol que juega el Estado no puede así como así separarse del de aquellos que lo actualizan día a día. En el Estado (siempre nos estamos refiriendo aquí al llamado Estado moderno) no solo actúan aquellos miembros de la élite política que han sido puestos o elegidos para cargos públicos, sino de manera especial lo que Max Weber llamó una burocracia estatal, que después fue codificada como administración pública. La novedad principal de esta nueva capa de funcionarios será la separación de la posesión directa del cargo que ostenta. Ese cargo estará señalado en función de una profesionalización creciente y de una cierta devoción –por llamarlo así– hacia el poder mandante de turno. Esta singular posición en el andamiaje del Estado hace que muchas veces se la vea en su accionar como un estamento apolítico, neutro. La singularidad de la burocracia reside en su poder, ejercido desde las oficinas de la administración de organizaciones, sean estas privadas o del Estado. La burocracia pública sería el poder que se detenta y ejerce desde las oficinas del Estado. El Estado moderno, tal como se estudia en los próximos párrafos, corresponde a lo que los historiadores occidentales han denominado la era moderna, que se inicia aproximadamente a fines del siglo XV a partir de eventos tan importantes como la formación de los Estados nacionales (inicialmente absolutistas), la conquista y colonización de América, la Reforma religiosa, la invención de la imprenta, etc.

Así mismo, la doctora Elena Durán realiza un análisis más amplio de las características que debe poseer la administración pública, siendo:

Como actividad, la administración tiene las siguientes características: 1. Es heterónoma, es decir, programada por y para el derecho, en cuanto es una variedad específica de la función constitucional de ejecución de las leyes. 2. Tiene relevancia jurídica porque en cualquier manifestación: formalizada, material o de simple omisión, está regida por el derecho. 3. Es una actividad objetiva sometida plenamente al derecho, pues todos los actos de la administración pública tienen como condición de validez, su conformidad al

¹⁹ Elena Durán, *Los recursos contencioso administrativos en el Ecuador* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2016).

²⁰ M. Pardo, *Una introducción a la Administración Pública* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2016).

²¹ Ignacio Cienfuegos, *Manual de administración pública* (Santiago de Chile: RIL Editores, 2016).

derecho. 4. Se caracteriza por la eficacia, por cuanto la razón de su actividad es la realización material de fines y objetivos. 5. Lleva implícita la responsabilidad de indemnizar cualquier daño o perjuicio que sufran los ciudadanos como consecuencia de la deficiente prestación de los servicios públicos. 6. Es plenamente justiciable, todas sus actuaciones en la relación administración-ciudadanos se hallan sometidas a un control judicial pleno y efectivo. 7. Se halla investida de privilegio en la decisión y ejecución de sus actos, privilegio que no puede ser arbitrario y que tiene como límite la racionalidad.²²

Es por eso, que el funcionamiento de la administración pública es uno de los objetos fundamentales del derecho administrativo el cual regula la relación entre administrados y la administración; y, como parte de las características principales del derecho público se establece la autonomía y la coordinación de sus actuaciones para que respeten el ordenamiento jurídico, cuando existe una organización y procesos claros, podemos asegurar que se cuenta con total seguridad jurídica lo que conlleva a la aplicación de normas claras en todas las instancias administrativas.

Para el tratadista Bonnin:

el Gobierno es propiamente la administración suprema del Estado: es el alma que da vida al cuerpo político, el punto central hacia el cual reaccionan sin cesar los movimientos que imprime a todas las partes de la administración. A través de él se comunica el movimiento al Estado, y la acción a la administración en general; las leyes reciben su ejecución, ejecución que no es más que la aplicación de las leyes a las personas, a los bienes y a las acciones, en las cosas generales o particulares, y que puede definirse la acción de las leyes, y que es en realidad su puesta en práctica. Instituido para la gestión de los asuntos públicos, la totalidad de su autoridad es de dirección y de vigilancia, su poder es enteramente de acción. La administración es la división de la acción del Gobierno en tantas partes como está dividido el territorio. Es el Gobierno parcial y local, considerado en el detalle de los asuntos públicos y la aplicación directa de las leyes generales del Estado respecto de los administrados.²³

En tal sentido, los gobiernos deben buscar y establecer ese punto de equilibrio racional, lógico y jurídico para que la aplicación de las leyes no se torne discrecional, sino que todo tenga un proceso adecuado que asegure al administrado que se están cumpliendo todos los preceptos normativos que lo amparan.

Esta distinción del Gobierno y de la administración pública debe entenderse asimismo de las administraciones especiales, pues también son el Gobierno considerado en su acción pormenorizada, aunque sus atribuciones no incluyan más que la ejecución de las leyes que regulan las relaciones generales, haciendo caso omiso de los individuos,

²² Elena Durán, *Los recursos contencioso administrativos en el Ecuador* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2016).

²³ Charles Bonnin, *Principios de administración pública* (Ciudad de México: Fondo de cultura económica, 2004).

y que consideran más las propiedades, hasta las privadas, como base de la riqueza y de la prosperidad públicas, que las personas, como los impuestos, los bosques, las aduanas, etcétera.

En contexto general, las administraciones públicas son las encargadas de que se cumplan los objetivos del Estado, a través de sus diferentes facultades, otorgadas por ley, realizando actuaciones apegadas a derecho sin caer por ningún motivo en la discrecionalidad, considerando de igual forma que todo acto administrativo debe encontrarse debidamente motivado de conformidad a lo dispuesto en el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo.

3. Acto administrativo

Ahora bien, es necesario conocer que es un acto administrativo, el Código Orgánico Administrativo en el art. 98 lo define como:

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.²⁴

Para el autor Tardío, “el acto administrativo es un acto jurídico en sentido estricto, unilateral, consistente en una declaración intelectual de voluntad, deseo o conocimiento, emitido por una Administración pública en ejercicio de una potestad administrativa”.²⁵

En este mismo sentido, según Gordillo, “el objeto del acto administrativo es parte integrante del análisis documental el identificar el objeto del acto administrativo, dándole atención prioritaria y reflexionando realista y empíricamente sobre el tipo de problema que ese objeto o contenido central del acto plantea en la práctica, en el contexto de la realidad material a que el mismo se refiere o en la cual se inserta”.²⁶

Tal y como se menciona por varios autores, el acto administrativo es aquella voluntad de la administración pública que conlleva una decisión que debe ser acatada por los administrados, cuya característica principal es justamente que al llevar implícito un

²⁴ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2017.

²⁵ José Tardío, *Lecciones de derecho administrativo: acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos* (San Vicente: ECU, 2014).

²⁶ Agustín Gordillo, *Tratado de Derechos Administrativos y obras selectas* (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017).

mandato el mismo debe encontrarse enmarcado en la ley para que surta todos los efectos legales que se espera del mismo.

Otra de las conceptualizaciones del acto administrativo que recogemos de la doctrina, es la del doctor Francisco de Ahumada Ramos que manifiesta: “ (...) como cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”²⁷; refrendando que es una declaración de voluntad, pero aclarando que la potestad administrativa tiene connotaciones distintas a la potestad reglamentaria.

Conforme el análisis que realiza el tratadista colombiano Ortega:

(...) para la Corte Constitucional de dicho país, un acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados. La voluntad ha sido estudiada históricamente como parte del pensamiento humano y ahora desde la teleología del Estado. De allí que coincidan ciertos factores entre el ser humano y el Estado como persona jurídica para determinar la buena o mala decisión (en la persona) o la ajustada o no a derecho (en la persona del Estado). Todo acto administrativo tiene efectos particulares. Como puede apreciarse, tratar de definir el acto administrativo soportado en la voluntad de la administración, genera problemáticas jurídicas cuando esta no se evidencia en el consentimiento del servidor o en sus competencias jurídicas. Por ende, se considera útil para el derecho administrativo entender que el acto administrativo es una decisión en ejercicio de funciones administrativas que produce una situación jurídica. Nótese que en esta definición no se incluye la voluntad como criterio esencial, no significando con ello que no se tenga en cuenta, es solo que esta supera la discusión que pretende determinar si la voluntad es un requisito de existencia o de validez del acto administrativo.²⁸

En este sentido, es necesario mencionar que el derecho comparado nos permite confrontar conceptos que nacen de la doctrina de cada país o de la jurisprudencia vinculante que generan las altas cortes de cada uno de ellos. Es por aquello, que es importante analizar lo que la Corte Constitucional de Colombia desarrolla sobre el acto administrativo, coligiendo que no se aparta de nuestra norma infra constitucional al referirse al tema.

Conforme lo dicho, cuando la administración pública en ejercicio de sus funciones manifiesta o exterioriza su decisión a través de un acto administrativo sobre algún derecho o interés deben someterse a las regulaciones tipificadas en el Código Orgánico Administrativo, con lo que se pretende lograr que un solo cuerpo normativo integre toda

²⁷ Francisco Javier de Ahumada Ramos, *Materiales para el estudio del Derecho Administrativo Económico* (Madrid: Dickinson S.L., 2001).

²⁸ Luis Ortega, *El acto administrativo en los procesos y procedimientos* (Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2018).

la normativa que regula el ejercicio de la función administrativa, sin embargo de ello hacen falta ciertos reglamentos o procedimientos que regulen de forma eficiente al marco normativo ya expuesto.

Como se ha evidenciado los actos administrativos deben cumplir con los presupuestos de declaración de voluntad, juicio, conocimiento ejercicio de las potestades y facultades que tienen las entidades públicas, y que produce efectos jurídicos individuales o generales de forma directa, los que deben encontrarse debidamente motivados.

Sin la debida motivación las actuaciones administrativas caerían en la discrecionalidad, lo que le está prohibido y esto puede acarrear la nulidad de este, es por ello que se debe respetar que toda actuación administrativa cumpla con los requisitos de forma y fondo para que se puedan subsistir con su emisión y notificación.

En este mismo sentido, la doctrina refiere que “el acto administrativo es un acto jurídico en sentido estricto, unilateral, consistente en una declaración intelectual de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, emitido por una Administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria, y sometido al derecho administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa”.²⁹

Los actos administrativos en el Ecuador deben registrarse o realizarse por escrito a fin de que se exponga de manera clara y debidamente motivada lo que consiste en el ejercicio lógico-jurídico de relacionar todos los hechos expuestos a lo largo de la sustanciación de un proceso, junto con las pruebas que se hayan aportado acorde a los mismos; y, su nexos, relación, análisis, adecuación o subsunción a las normas de derecho correspondientes. Su contenido constituye, no únicamente el resultado al cual el juzgador arriba al concluir con las etapas procesales que la normativa establece. Éste, también debe señalar de forma pormenorizada todos los elementos que conformaron el procedimiento que precedió su expedición.

El acto administrativo bien elaborado, sin vicios, es perfectamente ejecutable en el mundo jurídico, lo que al momento en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, no está ocurriendo ya que no existe una reglamentación propia para sustanciación de los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de un procedimiento sancionatorio disciplinario que se puede instaurar en contra de las actuaciones que deriven un proceso interno, por lo que se tornan ilegales las actuaciones

²⁹ José Tardío, *Lecciones de derecho administrativo: acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos* (San Vicente: ECU, 2014).

que se están llevando a cabo, por lo que es justamente lo que se propone, llenar esta laguna jurídica y que se guarden los formalismos y controles estrictos legales adecuados previa la emisión de un acto administrativo para que no se aleguen a futuro posibles nulidades.

4. Impugnaciones administrativas

En el Ecuador con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo, se ha dejado claro que es factible la impugnación, en sede administrativa, de los actos administrativos que, per se, generan efectos jurídicos administrado-administración; y, se han materializados de forma positiva, tan es así que el art. 217 del referido cuerpo legal indica:

Impugnación. En la impugnación se observarán las siguientes reglas:

1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.
2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código.
3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa.
4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo.

Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa.

Para la autora María Pérez, “la administración, en materia de recursos actúa en régimen de autotutela. Consecuencia: al ser juez y parte, no pueden considerarse los recursos como una forma de control de la actuación administrativa. No rige en los recursos el principio de congruencia con la misma rigidez que en el ordenamiento procesal. La pretensión deducida en el recurso consiste en solicitar la revocación o modificación de un acto definitivo, basándose en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. El recurrente ha de tener capacidad de obrar y legitimación en los mismos términos que se estudiaron para el procedimiento administrativo”.³⁰

El órgano administrativo que emite la decisión tomada en el recurso planteado puede ser el mismo que dictó el acto (recursos horizontales), así como el superior

³⁰ María Dolores Perez Rodríguez, *Recursos administrativos y revisión de actos* (Málaga: Editorial ICB, 2012).

jerárquico (recursos verticales) u otro diferente (recurso económico- administrativo). Los plazos para la interposición de los recursos son siempre en esta materia considerados como preclusivos. Transcurridos se produce la imposibilidad de proceder a la interposición extemporánea, debido a la doctrina de los actos confirmatorios o consentidos.

Los recursos administrativos constituyen una garantía para los administrados, en la medida en que los afectados por las resoluciones definitivas de la administración tienen la posibilidad de reaccionar contra ellas y, eventualmente, eliminar el perjuicio que comporten. Además, es una garantía universal: alcanza a todo tipo de actos. No obstante, esta garantía tiene un alcance limitado por lo que se ha indicado ya sobre que la administración actúa, al resolverlos, como juez y parte y por cuanto no tienen la finalidad esencial de definir el derecho.

En el Ecuador, como se ha indicado, tenemos en vigencia el Código Orgánico Administrativo, en el que desde su art. 217 al 223 desarrolla de forma clara como deben tratarse las impugnaciones y sus requisitos en general, con ello se evidencia que en el Ecuador tenemos la figura jurídica de la impugnación denominada: “Apelación y Revisión” cuya diferencia principal radica en que el primero es un recurso ordinario en el que el acto administrativo sujeto a esta actuación no se encuentra firme ni ejecutoriado; y, el segundo en un recurso extraordinario y potestativo para el conocimiento de la administración pública en el que el acto administrativo ya tiene la calidad de firme y ejecutoriado. En este contexto, es necesario establecer la diferencia jurídica entre el recurso de apelación y de revisión en el ámbito administrativo.

Todos los actos administrativos tienen la característica de impugnables; en el Ecuador este fundamento se da desde la misma Constitución, en donde se establece en su art. 73 que todos aquellos actos administrativos (no de simple administración) de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, ya sea en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. Tal y como, se ha referido anteriormente es optativo para los administrados el hecho de que puedan hacerlo en vía administrativa o judicial, sin que sea necesario agotar la vía administrativa.

El derecho a impugnar (o también llamado derecho general a impugnar) tiene su razón de ser en la falibilidad del ser humano y en el consiguiente derecho a que los errores cometidos sean corregidos ya sea por parte de la entidad que emanó el acto, por un superior o por una autoridad jurisdiccional. Este derecho de por medio garantiza la posibilidad de corregir errores de hecho o de derecho y su acceso dependerá que este se

encuentre previsto, por lo que el legislador en la norma regulará todo su contenido y su respectivo alcance.³¹

Dentro de los recursos administrativos, el recurso de apelación es una de las más comunes manifestaciones de voluntad de la Administración Pública con la que se pueden generar derechos, y a la vez se logra el establecimiento de obligaciones para los administrados. Por lo que, el ordenamiento jurídico ha previsto distintos mecanismos de actuación que permiten a los administrados o directos interesados el poder plantear su inconformidad o desacuerdo con las actuaciones administrativas.

Si la actividad administrativa incurre en vicios de invalidez, los ciudadanos y las Administraciones públicas pueden utilizar una serie de mecanismos para la anulación y revocación de dicha actividad. Con la posibilidad de que se dicten, en su caso, nuevos actos conformes con el Ordenamiento jurídico y de que, también en su caso, se restablezcan las situaciones jurídicas individualizadas lesionadas y se reparen los perjuicios patrimoniales producidos, mediante la correspondiente indemnización de daños y perjuicios.³²

Los recursos que se pueden plantear en sede administrativa son mecanismos por medio de los cuales, los administrados o directos interesados puedan activar el mecanismo judicial administrativo pertinente a su pedido y así poder impugnar las decisiones que son emanadas por parte de los organismos del sector público, todo esto en sede administrativa, sin necesidad de acudir a la vía judicial, esto no quiere decir que los administrados no puedan acudir con impugnación directa al sistema judicial.

Los recursos administrativos se diferencian de las solicitudes (por ejemplo, para participar en un proceso selectivo de personal al servicio de las administraciones públicas) y peticiones, porque éstas persiguen obtener una decisión nueva o primera, mientras que los recursos tienen como presupuesto un acto administrativo expreso previo (por ejemplo, el acto de adjudicación definitiva de las plazas de ese proceso selectivo) o una situación de silencio administrativo ya producidos.³³

El recurso de apelación que se interpone en sede administrativa busca la revisión de un acto administrativo emitido por una autoridad pública, en el que se puede aportar con documentos que sustenten los asertos presentados, así como el Recurso Administrativo que busca una conclusión legal específica que es la modificación o la revocatoria del acto administrativo que se está impugnado al estar en desacuerdo con el

³¹ Alvaro Mejía, *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento* (Quito: Ediciones legales, 2013).

³² Tardío, *Lecciones de derecho administrativo*.

³³ *Ibíd.*

mismo. A la administración pública que tiene la competencia legal de otorgar la solución o resolución que en derecho corresponda debe decidir de forma motivada si procede la revocatoria, modificatoria o ratificatoria de la actuación administrativa que fuere recurrida o impugnada por el usuario. El remedio que acuerde la Administración puede o no coincidir con el que fue perseguido por el administrado, es decir, aun cuando el administrado haya solicitado la revocatoria de un acto, a la Administración puede resultar suficiente con su reforma. “Como todo instituto jurídico procesal, los Recursos Administrativos poseen una serie de requisitos que deben ser cumplidos a fin de sustentar su validez. Roberto Dromi encuentra tres que se refieren a los Sujetos, al Objeto y a la Causa”.³⁴

Los medios de impugnación, si bien se encuentran reglados y establecidos en el ordenamiento jurídico, estos deben garantizar de forma plena el libre acceso a estos por parte de los administrados, lógicamente dentro de los tiempos establecidos, que se siga el debido proceso, que se establezcan reglas claras preestablecidas y que se respeten todas las fases del proceso administrativo para así concluir con un acto administrativo debidamente motivado.

Finalmente, al hablar del recurso de revisión en el Ecuador, debemos manifestar que las Administraciones públicas, dentro de la temporalidad establecida por el Código Orgánico Administrativo, por iniciativa propia o a solicitud de administrado, pueden en ejercicio de sus funciones declarar la nulidad de los actos administrativos emitidos cuando estos hayan causado estado. Es decir que, no se han impugnado con recurso de apelación en el tiempo normado ante la misma entidad gubernamental. No cabe este recurso cuando se ha agotado la vía judicial ya que tenemos una cosa juzgada.

El Código Orgánico Administrativo señala de forma taxativa las causales o causas sobre las que se puede interponer por parte del administrado un recurso extraordinario de revisión, mismo que se interpone en contra de aquellos actos administrativos que ya hayan agotado la vía administrativa (apelación) o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo dentro de los términos establecidos en la norma, es decir se plantean contra actos firmes y ejecutoriados, sobre los que cabe incluso la acción coactiva de ser el caso.

Este recurso extraordinario, por ley, debe ser resuelto por la máxima autoridad de la institución pública que emana el acto administrativo a impugnarse siempre debe

³⁴ Álvaro Mejía, *Los recursos administrativos* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011).

pronunciarse sobre la procedencia del asunto controvertido y posteriormente sobre el fondo del mismo.

Ahora bien, en este mismo contexto nuestra normativa permite también una revisión de oficio, la misma que se da por el ejercicio de la autotutela de la legalidad y corrección de los actos administrativos, tan es así, que el Código Orgánico Administrativo establece:

Artículo 132.- Revisión de oficio. 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.

Lo antes referido nos lleva a establecer que toda administración pública debe actuar con eficiencia, celeridad y sobre todo debe ser respetuoso de guardar la seguridad jurídica lo que se considera como el conjunto de garantías que protegen al ciudadano que se encuentre en litigio dentro de un proceso ya sea administrativo o judicial, en donde debe existir una debida fundamentación en sus resoluciones conforme a derecho.

Ahora bien, aterrizando todo lo doctrina detallada en líneas anteriores el Código Orgánico Administrativo es una de las herramientas fundamentales que regulan las actuaciones de los servidores públicos. Sin embargo, con el fin de evitar la vulneración de derechos constituidos en nuestra norma suprema se requiere la elaboración de un acto normativo o reglamento que regule el actuar de las administraciones públicas para evitar discrecionalidad en su actuar ya sea por desconocimiento o arbitrariedad al momento del ejercicio de sus potestades, lo que da como resultado la violación de derechos.

La administración pública debe acatar la normativa legal vigente y velar por que los procedimientos administrativos se cumplan a cabalidad, siendo respetuosos en sus actuaciones a fin de que no se vulneren los derechos de las partes involucradas durante la sustanciación del proceso administrativo, caso contrario esto puede causar acciones legales en contra de la institución y el servidor público.

Ahora bien, es necesario mencionar que la impugnación de actos administrativos tiene su fundamento en la Constitución de la República del Ecuador, al determinar en su artículo 173 que: “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”³⁵. Esta disposición debe ser analizada en el contexto que el derecho a impugnar tiene su fundamentación en el derecho que tienen los administrados para que se revisen los errores que pudieron haber sido cometidos por las administraciones públicas y estos sean, de ser el caso, corregidos parte de la entidad que emanó el acto administrativo impugnado o quien sea competente o acudir a sede judicial para que sea un Juez quien emita la sentencia aplicable al caso. Este derecho garantiza el hecho de que se pueda corregir posibles errores de hecho o de derecho que puedan darse en una actuación administrativa; y, su acceso dependerá que estas posibles correcciones o enmendaduras se encuentren previstas en la norma la misma que debe englobar todo su contenido y su alcance.

En consecuencia, los recursos administrativos en el Ecuador, por su naturaleza impugnadora distinguirse:

“De las peticiones: en cuanto su objetivo es forzar la producción de un acto nuevo. De las quejas: por cuanto éstas no persiguen la revocación de un acto administrativo, sino que se corrijan defectos de tramitación en un procedimiento en curso. De las reclamaciones: por cuanto éstas se producen contra resoluciones provisionales y, por lo tanto, no constituyen una auténtica impugnación. Del mismo modo cabe distinguir entre recurso en vía administrativa y recurso en vía jurisdiccional, por cuanto que en el recurso en vía administrativa la administración adopta la posición de juez y parte y, además, no tiene por razón esencial la de definir el derecho, sino que coadyuva a que la administración pueda dar una pronta y eficaz satisfacción a los intereses generales que tiene confiados. Los procedimientos a través de los cuales se sustancian las diferentes clases de recursos administrativos, no son sino un caso particular dentro de la teoría general del procedimiento administrativo. ‘El procedimiento en vía de recurso tiene por finalidad proceder a la revocación o reforma de aquel acto previo (acto producido) o, en su caso, de la disposición general que se hubiera producido.’³⁶

Conforme ha quedado evidenciado, es menester que toda administración pública sea eficiente y eficaz al momento de emitir un acto administrativo, buscar la economía procesal y sobre todo guardar la seguridad jurídica en todo proceso en el que se está generando un acto que genera derechos y obligaciones para las partes que intervienen en el mismo. Sin embargo de ello, al interno del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, esto no ocurre ya que no existe un proceso en el que se delimite cómo se puede ejecutar o activar un recurso en sede administrativa cuando un servidor público es sancionado en el ámbito de sus funciones, lo que genera como tal lentitud en el proceso ya que el Código Orgánico Administrativo ha reglado el proceso de forma general pero tiene vacíos

³⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

³⁶ Perez Rodríguez, *Recursos administrativos y revisión de actos*.

específicos para cada caso y situación que puede darse en las administraciones públicas. Es por ello, que con la elaboración de un reglamento específico con el que se tenga una certeza y seguridad con el que tramitar un recurso como el planteado en el presente estudio, hará que el proceso sea célere, guarde seguridad jurídica y sobre todo dará eficiencia y eficacia en los procesos que se lleven a cabo al interno de dicha institución.

5. Principios constitucionales y legales

La Constitución de la República del Ecuador respecto de la administración pública expresa en su artículo 227 que “la misma 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”.³⁷

Estos principios rigen las actuaciones generales de las administraciones públicas, y ellas se concatenan con las establecidas además en el Código Orgánico Administrativo en donde se indica claramente que en materia administrativa se debe estar además de en la norma específica para el efecto, a lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador e instrumentos internacionales procurando velar por los intereses de la administración y los administrados.

En toda actuación de las administraciones públicas se debe velar por que se cumplan con los antedichos principios; en el caso puntual de análisis en cuanto a los procesos sancionatorios que se llevan a cabo en contra de los servidores públicos que laboran en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 se debe velar por que se cumplan estos a cabalidad sobre todo en la presentación de recursos que se deriven de los referidos procesos. Sin embargo, en este caso específico existe un problema jurídico que deriva de un vacío legal focalizado, ya que si bien existe una norma general como lo es el Código Orgánico Administrativo, este da pautas generales de presentación de los recursos, más no se va a la especificidad de cómo tratar este tema al interno de una determinada institución pública, lo que afecta directamente al principio de eficacia, eficiencia, coordinación y sobre todo la seguridad jurídica.

6. Principio de eficacia

³⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

La Constitución de la República del Ecuador en el art. 227 establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, que debe estar enmarcado en los principios de “eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”; refiriéndose a cada uno de los principios legales que deben ser acatados por los servidores públicos en el servicio que debemos brindar, tanto al ciudadano externo como interno, de la institución pública, para que la actuación sea considerada apegada a derecho.

En ese mismo contexto, el art. 3 del Código Orgánico Administrativo establece que el principio de eficacia se basa en que cada una de las actuaciones que realiza una administración pública se la debe realizar buscando siempre el cumplimiento de los fines estatuidos para su funcionamiento y siempre dentro del ámbito de sus competencias.

La exigencia de la consecución de efectos, resultados tangibles y reales, ocupa así un primer plano, por la prevalencia de lo que se denomina, sin gran precisión terminológica y dando a los conceptos prácticamente una significación equivalente, eficacia, efectividad, eficiencia o productividad; en definitiva, de la valoración de las acciones humanas (individuales o colectivas) desde su efecto y con una perspectiva básicamente cuantitativa y mensurable y, por ello, comparativa y relativa.³⁸

Existe una corresponsabilidad en el servicio público, los servidores por ley tienen tanto derechos como obligaciones, sin embargo, es imprescindible que sean los guías y aplicadores de la norma, por cuanto en derecho público solo es factible realizar aquello que de forma expresa está establecido en la norma y deben realizar sus actuaciones de una forma celer, oportuna y sin dilaciones.

Siguiendo el análisis de la potestad sancionadora, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos dicha potestad “está dirigida a castigar las actividades que atenten contra la normativa interna de la administración pública y rechazar toda actividad que transgredan los fines de los estados, potestad que debe ser normada para ajustarse a las directrices constitucionales y legales para evitar actos y hechos arbitrarios de parte de la administración pública, ejecutados por sus servidores públicos”.³⁹

El Estado ecuatoriano puede exponer distintas potestades, las cuales a lo largo de la historia del país han sido ampliamente reconocidas y por tanto tipificadas en el marco jurídico vigente, con características especiales como por ejemplo la obligatoriedad de cumplimiento de estas normas por parte de las administraciones públicas y de los

³⁸ Alfonso Parejo, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública”, *Revista de documentación administrativa* (1989).

³⁹ ONU Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.

administrados, las mismas que deben ser acatadas. Es así que, en atención al ordenamiento jurídico vigente del país, el Estado a través de la administración pública está ampliamente facultada (de forma reglada) para imputar sanciones a todos aquellos servidores públicos de la misma institución o a los administrados que se atan a su actuar, mediante un proceso administrativo, debidamente establecido con normas previas y claras, el cual puede ser sancionador (externo) o disciplinario (interno) dependiendo de su naturaleza, siempre y cuando se aplique el debido proceso y los principios constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, hay que recalcar que el numeral 25 del artículo 66 de la Constitución de la República recoge el derecho de las personas a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como, a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características. Este hecho también ha sido desagregado y desarrollado Ley orgánica para la optimización y eficiencia de trámites administrativos la que tiene como finalidad el cumplimiento de la obligación que tiene la Administración Pública de actuar de forma eficiente, para brindar una facilidad al desarrollo de la vida y necesidades de los usuarios, mejorando de esta forma la competitividad integral del país, de garantizar un acceso efectivo a servicios públicos.

Los procedimientos administrativos están por tanto sometidos a una actuación reglada por parte de la administración pública lo que debe enmarcar y resguardar las garantías básicas del debido proceso, las cuales están previstas en la norma legal y procesal, siendo la causa fundamental el hecho de que se debe probar la existencia de una actuación contraria al orden legal previamente establecido en una ley, que la misma se encuentre vigente, y que cumpla realmente con los principios de proporcionalidad y de tipicidad, para una efectiva imposición de una eventual sanción, sin que se llegue a transgredir de ningún modo algún derecho estatuido en la norma constitucional.

7. Principio de eficiencia

El art. 4 del Código Orgánico Administrativo establece que el principio de eficiencia tiene la finalidad de que las actuaciones administrativas se apliquen de tal forma que las medidas que se tomen faciliten el ejercicio de los derechos de las personas, en general de los administrados; de igual forma prohíbe las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales para la debida atención de los requerimientos ciudadanos.

La eficiencia puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma, siendo posible también diferenciar tipos de eficiencia según el criterio material que se emplee para la fijación de la relación.⁴⁰

El principio de eficiencia administrativa tiene un alcance directo con el cumplimiento por parte de la administración pública, en que base sus formas de actuar y de finalidades conforme el sistema normativo aplicable sin caer en actuaciones discrecionales.

Por eso, varios tratadistas como Parejo, Tardío y Dromi, entre otros, con quienes concuerdo, afirman a lo largo de sus análisis, que el comprendido jurídico del principio de eficiencia administrativa puede ser traducido como el deber establecido por la Constitución de cada país a las diversas instituciones públicas, las mismas que se desglosan así:

- Ejercitar la potestad administrativa que le es jurídicamente conferida con la máxima celeridad, presteza, economicidad y productividad.
- Actuar de modo a concretar fielmente la finalidad pública subyacente a las normas jurídicas a las cuales está sometida.
- Utilizar los medios más adecuados al alcance óptimo de los objetivos estatuidos por el derecho positivo (interés público).
- Conferir la máxima efectividad a los comandos que le son dirigidos por el ordenamiento jurídico.
- Siempre de acuerdo con los derechos fundamentales y con los demás principios y reglas que orientan la actividad administrativa. Es necesario analizar cada uno de estos desdoblamientos separadamente.

En todo el servicio público se debe procurar que las actuaciones sean llevadas por personal capacitado para el efecto, pero también quienes actúa como parte de la administración deben contar con los elementos legales suficientes para ajustar su actuación de una forma óptima y rápida a fin de garantizar a sus usuarios una certeza y previsibilidad en los trámites que somete a conocimiento de una administración pública.

8. Principio de coordinación

El art. 9 del Código Orgánico Administrativo refiere por su parte que debe existir también un principio de coordinación lo que busca que todas y cada una de las administraciones públicas debe desarrollar sus competencias de forma razonada y

⁴⁰ Parejo, “La eficacia como principio jurídico”.

regulada, a fin de evitar las duplicidades y las omisiones en los procesos sometidos a su conocimiento.

La confusión conceptual se debe, en parte, al diferente enfoque que en cada caso se adopta, pues a veces se está pensando más en el funcionamiento real de la Administración y otras se están analizando sobre todo las reglas jurídicas que pretenden ordenar su estructura orgánica y su actividad. También se acentúa si se traduce sin más a nuestro ordenamiento, con olvido de su propio contexto, el significado que el concepto de coordinación tiene en otros ordenamientos extranjeros, por más que constituyan útiles modelos de referencia. Pero, en cualquier caso, flota sobre las distintas interpretaciones el debate ideológico en torno al sistema de relaciones entre las administraciones públicas. Del sentido y alcance que se otorgue al concepto de coordinación depende, en buena medida, que esas relaciones se ordenen en mayor o menor medida en planos de verticalidad (o supremacía) o de horizontalidad (o equiparación).⁴¹

En el caso de análisis, si bien tenemos una norma macro como lo es el Código Orgánico Administrativo, no existe un referente o punto de partida puntual para realizar las actuaciones dentro de un impugnación, interpuesta ante el mismo ente en el que trabaja, por lo que resulta imprescindible buscar una solución óptima para evitar justamente posibles omisiones o nulidades dentro de los procedimientos que son sometidos a su conocimiento.

9. Principio de juridicidad

Uno de los principios más importantes desagregados en el Código Orgánico Administrativo se encuentra en el artículo 14 el que se refiere al de juridicidad, con el que debe entenderse que la actuación administrativa se debe ceñir a lo preceptuado en la Constitución vigente, de igual forma a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios desagregados en las diferentes normas de aplicación general en el ámbito administrativo, a los precedentes jurisprudenciales obligatorios; y, es justamente ante este hecho y vacío legal, en el que se propone la elaboración de un acto normativo con el que se solventen justamente estas lagunas jurídicas y se pueda proceder conforme a derecho en las actuaciones administrativas en cuanto a resolución de recursos.

En este sentido, se establece que “si la juridicidad es el respeto irrestricto al ordenamiento jurídico, es un elemento para la garantía de derechos, tanto de los administrados como de la propia Administración Pública”.⁴² En consecuencia, podríamos mencionar que la ministración pública es la primera en garantizar el respeto irrestricto de

⁴¹ Sánchez, *La coordinación administrativa como concepto jurídico* (1992).

⁴² Abcarius, *Aplicación del Principio de juridicidad en el procedimiento administrativo sancionador* (2019).

los derechos de los ciudadanos, consagrados en la Constitución de la República, tratados internacionales.

Para los doctores Ricardo Rivero Ortega y Víctor Granda Aguilar, “la juridicidad es el condicionamiento del actuar administrativo por normas y principios”.⁴³ Es decir, “que las normas del ordenamiento jurídico, así como los principios fundamentales al momento de instaurar y sustanciar un procedimiento administrativo sancionador, deben ser estrictamente aplicados por parte de la Administración Pública; siendo parte de este principio es precisamente la sujeción de una jerarquía normativa, que confluya en una aplicación categórica de las normas”.⁴⁴

La doctrina defiende la importancia de este principio; es así que el doctor Jaime Rodríguez-Arana, menciona que “el Estado de Derecho sustituye definitivamente a un modo arbitrario de entender el poder”;⁴⁵ obligando en este sentido a la administración pública a dejar a un lado las antiguas prácticas arbitrarias de poder y a cumplir con las normas constitucionales e infra constitucionales.

Como se ha mencionado anteriormente, el vacío legal o de derecho es un cuando no existe norma jurídica aplicable a un caso determinado y que por tanto debe buscarse una solución jurídica óptima en pro, de los administrados. Esta solución radica en que la máxima autoridad del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, expida un acto normativo de carácter administrativo que regule la sustanciación de las impugnaciones administrativas.

10. Principio de seguridad jurídica

La Constitución de la República del Ecuador, en su art. 83 dispone que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en la obediencia a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previamente estatuidas de una forma clara, pública y que sean aplicadas por las autoridades que tengan la competencia legal para hacerlo a fin de no caer en discrecionalidad.

De igual forma, el art. 22 del Código Orgánico Administrativo refiere de forma clara que todas las administraciones públicas deben actuar bajo los criterios de certeza y previsibilidad, lo que se enmarca en la conocida seguridad jurídica; y que los derechos de

⁴³ Ricardo R., *Derecho Administrativo* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2017).

⁴⁴ Reyes, *El principio de juridicidad y la modernidad* (1998).

⁴⁵ J. Rodríguez y Arana, “La dimensión electoral en la reforma de la Constitución española de 1987”, *Revista de la Facultad de Derecho de México* (2018).

las personas o administrados no se pueden ver afectados por posibles errores u omisiones de los servidores públicos, en los procedimientos administrativos circunscritos a su competencia.

El tratadista Zabala Egas⁴⁶ menciona:

Luego, el Ecuador superó la etapa en que el concepto de seguridad jurídica se limitaba al imperio de la Legalidad, a la vigencia del Derecho Positivo como suficiente para su vigencia que, aunque importante, no es suficiente. En efecto, la positivación del derecho; el derecho escrito es trascendente para una efectiva seguridad jurídica, sin embargo, los sistemas jurídicos anglosajones nos demuestran que semejante seguridad jurídica se consigue, también, con la costumbre de aplicar los precedentes judiciales que, sustancialmente, sigue el sistema inglés como el norteamericano y el de los países escandinavos, sin perjuicio que exista o no el derecho escrito”.

Es importante mencionar que desde la constituyente en nuestro país se vinculó estrechamente a la seguridad jurídica con los derechos humanos de todos los ciudadanos. Así mismo, la seguridad jurídica no solo se cierra en el imperio de la legalidad, sino más bien abre su espectro a la vigencia del derecho positivo y a la aplicación de precedentes judiciales.

En este mismo sentido, el tratadista Martín Agudelo Ramírez analiza sobre el principio de la seguridad jurídica, conceptualizándolo como:

Si bien es cierto para que el acto administrativo sancionatorio, goce de legitimidad debe ampararse a las normas y principios que dispone nuestra norma constitucional y las normas infra constitucionales, y son parte de los derechos fundamentales principios y garantías que son indispensables de observar en diversos procedimientos para que se obtenga una solución sustancialmente justa, requerida siempre dentro del marco del estado social, democrático y de derecho. Es un derecho de toda persona a participar en un procedimiento dirigido por unos sujetos con unas cualidades y funciones concretas, desarrollado de conformidad con las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico, en los que se debe decidir conforme al derecho sustancial preexistente, siempre y cuando se dé la oportunidad de oír o escuchar a todos los sujetos que puedan ser afectados con las resoluciones que allí se adopten.⁴⁷

No solo basta con la existencia de normas preestablecidas, claras y públicas dentro del espectro constitucional e infra constitucional, también debemos tomar en cuenta que en todo proceso en el que se decida sobre derechos de las personas deben actuar sujetos con cualidades y funciones concretas y que se desarrolle de conformidad a la normativa legal vigente. Ahora bien, debemos considerar que si no existe esas normas preestablecidas, claras y públicas, los sujetos que gozan de esa competencia, están imposibilitados de cumplir con un procedimiento que respete

⁴⁶ Jorge Zabala, *Teoría de la seguridad jurídica* (Quito: Iuris dictio, 2012).

⁴⁷ Martín Agudelo Ramírez, “El debido proceso” *Opinión Jurídica* 4, n.º 7 (2005), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5238000>.

el debido proceso, sino más bien se verán en la necesidad de interpretar la ley con discrecionalidad.

Podemos entender por seguridad jurídica la capacidad que nos proporciona el derecho de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta. Aquí nos encontramos con un primer escollo analítico. Muchos de los que han estudiado este concepto se han ocupado de distinguir dos aspectos del mismo: la seguridad jurídica como hecho y como valor; y podrían alegar —no sin razón— que con esa definición parece hacerse referencia al aspecto fáctico y no al valorativo de dicho concepto. Ahora bien, cuando hablamos del valor de la seguridad jurídica hacemos referencia precisamente a que el hecho —el estado de cosas— en que se produce dicha capacidad de previsión es objeto de valoración positiva, en el sentido de que consideramos bueno —valioso— que se produzca y aceptamos que tenemos razones para procurar obtenerlo o maximizarlo.⁴⁸

La seguridad jurídica, no solo debemos analizarlo como hechos fácticos, sino también el valor que nos proporciona ese hecho fáctico. Es así, que la valoración positiva de los hechos que nos proporciona un caso determinado, es muy importante para poder aplicar la norma constitucional e infra constitucional que se encuentra preestablecida, evitando de esta manera una valoración subjetiva de los hechos y la aplicación discrecional de la norma.

La Corte Constitucional en su sentencia 1679-12-EP/20 analiza al principio de la seguridad jurídica, coligiendo:

Esta Corte ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas si no por medio de los mecanismos y con las formalidades establecidas en el propio ordenamiento jurídico para el efecto, para lo que deben contar con una legislación estable y coherente, así como con un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales. El derecho a la seguridad jurídica es una protección ante la arbitrariedad de la actuación de los órganos jurisdiccionales y no ante cualquier desacuerdo respecto a la adecuada aplicación de la ley en un caso o la procedencia o no de una demanda específica⁴⁹.

La Corte Constitucional guía a la administración pública evitando vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de los servidores públicos, disponiendo el cumplimiento en todos los actos administrativos de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. Es decir, con la aplicación del principio de la legalidad, con la certeza de los servidores de que las reglas estén claras y que la institución posea legislación estable

⁴⁸ Isabel Lifante, *Seguridad jurídica y previsibilidad* (Alicante: Universidad de Alicante, 2013).

⁴⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, *en juicio n.: 1679-12-EP/20*, de 15 de enero 2020.

y coherente; y, finalmente evitando la arbitrariedad de las autoridades de turno en la aplicación de los preceptos legales. En este sentido, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, estaría vulnerando este derecho al no tener un reglamento interno, coherente, claro y público; que sustancia las impugnaciones administrativas.

11. Debido proceso

Para el tratadista ecuatoriano Oyarte,

los aspectos relacionados con el debido proceso no se originan en las Constituciones, textos que en la historia del derecho son relativamente nuevos. Estas reglas, principios, garantías y derechos del debido proceso son incorporados en las denominadas declaraciones de derechos que, en esas partes, tenían notoria importancia penal. Esas declaraciones de derechos, inicialmente, conformaban cuerpos distintos a los textos constitucionales, que se redactaban por separado.

Ahora bien, como esas reglas, principios, garantías y derechos se consagran en esas declaraciones de derechos que, luego, pasan a integrar los textos constitucionales, se extienden a todas las ramas jurídicas. Por ello, estas normas deben cumplirse y garantizarse en todo proceso, no solo penal, ni siquiera solo jurisdiccional, sino administrativo y de cualquier otro carácter.⁵⁰

En este sentido, el debido proceso es un conjunto de garantías, reglas, principios y derechos que se consagran tanto en la norma constitucional como infra constitucional, que se extienden a todas las ramas del derecho; con la finalidad de garantizar el correcto desarrollo de un proceso penal, administrativo, jurisdiccional, etc.

El doctor Alfonso Zambrano, al analizar el debido proceso manifiesta:

En los Estados Unidos el principio del debido proceso debe entenderse de acuerdo con el sistema jurídico del *common law* o derecho consuetudinario, opuesto al continental codificado y escrito *civil Law*. En el derecho consuetudinario el proceso debido actúa y es la manifestación un Estado de Derecho tal y como la jurisprudencia norteamericana lo desarrolla en sus aspectos procesal y material, derivado esencialmente para el entendimiento del proceso penal, particularmente desde el prisma constitucional, como por ejemplo la regla del juego limpio o -fair trial-, aplicable a todos los órdenes jurisdiccionales.⁵¹

Ahora bien, sabido es que el debido proceso es considerado por no pocas voces, un principio general del derecho, razón por la cual cabe preguntarse aquí si realmente podemos darle tal categoría, y de hacerlo, entonces se trataría del principio procesal originario y continente de todos los demás principios procesales.

⁵⁰ Rafael Oyarte, *Debido proceso* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016).

⁵¹ Alfonso Zambrano, *Temas de derecho constitucional. Debido proceso: Acción extraordinaria de protección* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021).

El derecho de defensa deviene de una cimentación que se ha dado a lo largo de la historia, de forma paulatina, progresiva en la que se ha ido acumulando los diversos procesos y procedimientos sobre los que se ha ido reconociendo en el ordenamiento jurídico los límites básicos que puedan de esta forma asegurar que se administra justicia de forma adecuada, con norma aplicable y sobre todo en términos que se ajusten al progreso de la civilización actual.

Ya la Convención Americana sobre Derechos Humanos se pronunció:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter' (CADH, art. 8.1).⁵²

Fue justamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que, jurisprudencialmente plasmó de una forma extensiva las normas del debido proceso al trámite de los procedimientos administrativos:

124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. 125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.⁵³

Es así, que en la Constitución de la República del Ecuador, el num. 7 del art. 76 establece estas garantías básicas, de estricto cumplimiento en todo proceso que se determinen derechos y obligaciones de las personas:

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: [...]

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, 1978. San José.

⁵³ Rafael Oyarte, *Debido proceso* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016).

- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
- e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.
- f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.
- g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
- j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.
- k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.
- l) 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.
- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.⁵⁴

Es por eso, que el debido proceso en materia administrativa debe entenderse de forma global, en la estructura y en el aspecto material ya que con ello podrá determinarse la pertinencia y alcance del acto administrativo, el mismo que debe estar enmarcado en el ámbito constitucional, legal y reglamentario. Conceptualmente se puede indicar que parte fundamental y primordial de un procedimiento denominado como administrativo es la de buscar asegurar el cumplimiento irrestricto de los fines que busca la administración pública, esto con respeto a los derechos subjetivos y a los legítimos intereses de los administrados, todo siempre de una forma reglada enmarcado en la norma.

En todo proceso administrativo, las instituciones del Estado deben velar por que se cumpla este presupuesto constitucional ya que, si no lo ejecutan de una forma adecuada, pueden, sus actuaciones, ser consideradas discrecionales. A más de ello, los procesos o pasos a seguir dentro de cualquier requerimiento, trámite, petitorio, consulta, reclamo, recurso debe estar debidamente normado y estandarizado, a fin de que los usuarios tengan una certeza y previsibilidad para los posibles petitorios que se presenten en las instituciones estatales.

⁵⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*.

El tratadista Martí refiere que:

(...) el derecho a la defensa garantiza que las partes de ese proceso estén en condiciones, en todo momento, para defender sus respectivas posiciones procesales. La clave y al propio tiempo el límite que no puede traspasarse es el de la indefensión, que es un límite que ha de imperar en todos aquellos procesos en los que estén en cuestión derechos de la ciudadanía ante el ejercicio del poder, ya sea la justicia criminal, ya sea sobre penas o sanciones administrativas”.⁵⁵

En consecuencia, el derecho a la defensa es el conjunto de garantías de estricto cumplimiento en todo proceso que se determinen derechos y obligaciones con la finalidad de salvaguardar las respectivas posiciones procesales dentro de un proceso judicial, extrajudicial o administrativo. En tal sentido, estas reglas deben estar bien definidas por parte de la administración pública en sus normas internas para no vulnerar el debido proceso, caso que no existe en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.

Es importante poner en consideración el siguiente resumen jurisprudencial de la Sala Constitucional Costarricense, en el que se habla sobre el debido proceso administrativo aplicado en la interpretación judicial, así:

Es así, como la jurisprudencia constitucional ha reconocido esenciales e indispensables a todo procedimiento los siguientes requisitos, que necesariamente deben cumplirse, a fin de garantizarle a las partes que intervienen, el efectivo derecho de defensa, cuya ausencia constituye una grave afectación a estos derechos (debido proceso y derecho de defensa): (a) la notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, más conocido como el derecho a la debida intimación e imputación, de donde se hace necesario no sólo la instrucción de los cargos, sino también la posible imputación de los hechos, lo que significa la indicación de la posible sanción ha aplicar; (b) el derecho de audiencia, que comprende el derecho del intervenir en el proceso, a ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; (c) como derivado del anterior, el estado de inocencia, que implica que no está obligado a demostrar su inocencia, de donde, la administración está obligada a demostrar su culpabilidad; (d) la oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; (e) el derecho del administrado a una defensa técnica, que comprende su derecho a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, como peritos; (f) la notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde; (g) el derecho del interesado de recurrir la decisión dictada, que conlleva el principio de la congruencia de la resolución; que en el caso de los procedimientos administrativos, comprende no sólo el derecho de recurrir el acto final, sino también aquellos actos del procedimiento que tengan efecto propio y puedan incidir en el derecho de defensa —el auto de apertura del procedimiento, la denegatoria de la celebración de la audiencia oral y privada, la denegatoria de recepción de prueba, la aplicación de medidas cautelares, la denegación del acceso al expediente, la reducción de los plazos del procedimiento, y la resolución que resuelva la recusación—; (h) el principio pro-sentencia, de donde, las normas

⁵⁵ Luis Martí. *Crisis del derecho de defensa* (Madrid: Marcial Pons / Ediciones Jurídicas y Sociales, 2010).

procesales deben aplicarse e interpretarse en el sentido de facilitar la administración de justicia, tanto jurisdiccional como administrativa; y por último, y no menos importante, (i) la eficacia formal y material de la sentencia o fallo. También integran este derecho, el acceso a la justicia en igualdad y sin discriminación; la gratuidad e informalismo de la justicia; la justicia pronta y cumplida, es decir, sin retardo injustificado; el principio de la intervención mínima en la esfera de los derechos de los ciudadanos; el principio de reserva legal para la regulación de los derechos fundamentales (artículo 28 de la Constitución Política), para la regulación de la materia procesal (al tenor de los artículos 11 y 28 de la Constitución Política, 5 y 7 —relativos a la jerarquía normativa—, 19.1 —reserva legal en la regulación de los derechos fundamentales—, 59.1 —reserva legal para el establecimiento de potestades de imperio—, y 367 inciso h) —excepción de la aplicación de los procedimientos de la Ley General de la administración pública, estos últimos, de la Ley General de la administración pública), así como para el establecimiento de sanciones (artículo 124 de la Ley General de la administración pública); y el principio del juez regular (artículo 35 de la Constitución Política). Asimismo, se recuerda al accionante que los principios que rigen los procedimientos administrativos son fundamentales en tanto orientan la actividad procesal de los mismos, y que se enuncian como sigue; búsqueda de la verdad real, antiformalismo, celeridad y oficiosidad, imparcialidad, y el cumplimiento del debido proceso.⁵⁶

Como se puede observar la Sala Constitucional Costarricense, determina garantías básicas para evitar la vulneración del derecho al debido proceso, en comparación al artículo 76 letra l) de nuestra Constitución, son muy análogas. Por lo tanto, podemos mencionar que son reglas generales que rigen de manera universal, para cualquier proceso que se determinen derechos y obligaciones, en distintos país.

El tratadista Moreno al analizar el debido proceso determina:

El derecho de defensa es de contenido proteico, y en todo caso reconoce algunas actuaciones antecedentes y se manifiesta en su ejercicio de múltiples formas, dando lugar a un haz de derechos que conforman el fundamental derecho a la defensa. Aun cuando el derecho de defensa ha de protegerse en cualquier tipo de proceso, es en el proceso penal donde se manifiesta con una mayor intensidad y debe ser más cuidadosamente diseñado, puesto que en él se ponen en cuestión los bienes jurídicos más preciados del individuo, y porque, a diferencia de lo que sucede en el resto de los órdenes jurisdiccionales, aquí se ejerce la defensa frente a la acusación que sustenta normalmente un órgano público.⁵⁷

En Ecuador el derecho a la defensa se enmarca en que los administrados, cuenten con el tiempo adecuado para preparar su defensa y que a más de ello se pueda tener el apoyo y criterio de un profesional del derecho, quien nos debe dar esa guía y defensa técnica para obtener los resultados esperados. En este tenor, el contar con el tiempo adecuado, presupone que las actuaciones de notificación por parte de las instituciones del estado deben ser tan precisas y certeras, que no quede duda alguna que en efecto se la

⁵⁶ Enrique Rojas Franco, “El debido procedimiento administrativo”, *Derecho PUCP* 67 (2011), <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3147>.

⁵⁷ V. Moreno, “Sobre el derecho a la defensa: cuestiones generales”, *Teoría & Derecho: Revista de Pensamiento jurídico* (2020).

realizó en el tiempo y lugar adecuado o registrado para el efecto, guardando la total legalidad para que el acto administrativo tenga “vida jurídica” y pueda causar el efecto requerido por la administración y se activan los mecanismos legales de impugnación a favor de los administrados o afectados por el acto administrativo.

Continuando con el análisis de esta garantía que es el derecho a la defensa, el tratadista Moreno indica el espectro de este derecho posee doble mandato siendo estos:

(...) un mandato al legislador, que debe remover todos los obstáculos que pudieran impedir o disminuir la eficacia de la actuación procesal de las partes para lograr los legítimos fines que cada una de ellas sostenga, resultando entonces inconstitucionales las trabas que la ley pudiera llegar a establecer a estos efectos, siempre que no respondan a las exigencias del propio desarrollo del proceso o del respeto a otros derechos fundamentales. Pero también incorpora un mandato a los intérpretes de la ley, a los jueces y magistrados ordinarios, que han de entender y aplicar las normas legales en el sentido más favorable a los fines de la defensa de los derechos de los ciudadanos en el proceso”.⁵⁸

El derecho a la defensa, como se ha manifestado, tiene una doble característica, en la que el titular del derecho de defensa tiene que enfrentarse, dentro del ámbito administrativo, a una la actuación o acto administrativo ejercido o emitido por una autoridad embestida de potestad pública, y esta actuación busca la ejecución de una decisión administrativa. Es así que obligatoriamente el derecho a la defensa se basa de forma esencial en el respeto de las normas y de las garantías procesales, y estas deben responder a la finalidad de asegurar una efectiva realización de los principios de igualdad de las partes y de contradicción para que todo el proceso se lleve en igualdad de condiciones.

La Corte Constitucional de nuestro país en la sentencia No. 4-19-EP/21, al analizar el derecho al debido proceso manifiesta:

El derecho constitucional al debido proceso y las garantías que lo conforman asisten a todas las personas que se encuentren ante un procedimiento en que se discutan sus derechos y obligaciones, y con mayor razón aun en los procesos de carácter penal que pueden derivar en restricciones al derecho a la libertad personal". El derecho a la defensa, como parte de éstas, debe ser " [...] garantizado de forma integral, sin excluir de forma indebida a ninguno de los sujetos procesales?", Las situaciones de indefensión de alguno de los sujetos procesales originan una vulneración de la garantía de no ser privado del derecho a la defensa y la imposibilidad de contar con tiempo suficiente para preparar la defensa técnica adecuada, reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal b) de la Constitución, es uno de los supuestos que provocan indefensión.⁵⁹

⁵⁸ V. Moreno, “Sobre el derecho a la defensa: cuestiones generales”, *Teoría & Derecho: Revista de Pensamiento jurídico* (2020).

⁵⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *juicio n.: 4-19-EP/21*, de 21 de julio 2021

En otro pronunciamiento de la Corte, manifiesta:

23.1. El derecho al debido proceso es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía (art. 76 de la Constitución y sus numerales; por ejemplo, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción.)

23.2. Si bien el derecho al debido proceso es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso.

23.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite.

23.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho. Lo que, de manera general, ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas.

23.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas [énfasis en el original].⁶⁰

En consecuencia, la Corte colige que el debido proceso es un principio constitucional que contiene reglas y garantías que deben ser de estricto cumplimiento. Cabe recalcar, que el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure tanto como sea posible un resultado conforme a Derecho. Ante aquello, es imperiosa la necesidad de que el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, tenga un reglamento interno que garantice el debido proceso en la sustanciación de las impugnaciones administrativas presentadas por los servidores públicos.

Mientras tanto, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 seguirá aplicando a discrecionalidad las disposiciones generales que emana el Código Orgánico Administrativo ocasionando vulneración de derechos constitucionales de los servidores públicos.

⁶⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *juicio n.: 546-12EP/20*, de 08 de julio 2020.

Capítulo tercero

Descripción del producto

Reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de un procedimiento sancionatorio disciplinario, en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.

1. Contenido del producto

RESOLUCIÓN Nro. SISECU911-DG-2023-009

MGS. BOLÍVAR WLADIMIR TELLO ASTUDILLO
DIRECTOR GENERAL
SERVICIO INTEGRADO DE SEGURIDAD ECU 911

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 66.23 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”;

Que, el artículo 76 numerales 2.4.7 letra l), de la Constitución de la República, determina el derecho al debido proceso que incluirá las obligaciones prescritas en los numerales señalados *ut supra*;

Que, el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: “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 a las autoridades competentes”;

Que, el artículo 173 de la norma *ibídem* dispone: “...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”;

Que, el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: “[...] El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos [...]”;

Que, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”;

Que, el artículo 227 de la norma *ibídem* determina: “[...] La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, planificación, transparencia y evaluación [...]”;

Que, el artículo 229 de la norma Fundamental define: “[...] Serán servidoras y servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público [...]”;

Que, el artículo 233 de la Constitución de la República, prescribe: “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos [...]”;

Que, el artículo 21 del Código Orgánico Administrativo establece: “Los servidores públicos, así como las personas que se relacionan con las administraciones públicas, actuarán con rectitud, lealtad y honestidad. En las administraciones públicas se promoverá la misión de servicio, probidad, honradez, integridad, imparcialidad, buena fe,

confianza mutua, solidaridad, transparencia, dedicación al trabajo, en el marco de los más altos estándares profesionales; el respeto a las personas, la diligencia y la primacía del interés general, sobre el particular”;

Que, el artículo 32 de la norma *ibidem* dispone: “Derecho de petición. Las personas tienen derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, ante las administraciones públicas y a recibir respuestas motivadas, de forma oportuna”;

Que, el Artículo 33 de la misma norma prescribe: “Debido procedimiento administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico”;

Que, el artículo 135 de la norma *ibidem* establece: “Dirección. Le corresponde a la Administración Pública, la dirección del procedimiento administrativo en ejercicio de las competencias que se le atribuyan en el ordenamiento jurídico y en este Código”;

Que, el Artículo 149 del Código Orgánico Administrativo prescribe: “Persona interesada. Además de las personas a quienes la administración pública ha dirigido el acto administrativo, se considerará persona interesada en el procedimiento administrativo la que: 1. Promueva el procedimiento como titular de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. En el caso de intereses colectivos, la persona titular demostrará tal calidad por cualquiera de los medios admitidos en derecho. 2. Invoque derechos subjetivos o acredite intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la decisión que adopte en el procedimiento [...]”;

Que, el artículo 217 del referido cuerpo legal establece: “Impugnación. En la impugnación se observarán las siguientes reglas: 1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación. 2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código. [...] Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió

un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa.”

Que, el artículo 219 *ibídem* señala: “Clases de recursos. Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión. Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo.- El acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial.- Se correrá traslado de los recursos a todas las personas interesadas.”

Que, el artículo 223 del mismo cuerpo legal establece: “Resolución de la impugnación. La resolución de la impugnación, en ningún caso podrá agravar la situación inicial de la persona interesada.”

Que, el artículo 44 del Reglamento interno de administración de recursos humanos del servicio integrado de seguridad ECU 911 establece: “De los derechos.- Son derechos irrenunciables de las y los servidores del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, a más de los descritos en el artículo 76 de la Constitución de la República y 23 de la LOSEP, los siguientes: a) Presentar las acciones de reclamo ante las autoridades competentes, sobre cualquier decisión que afecte sus derechos.”

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 988, de 29 de diciembre de 2011, el entonces Presidente Constitucional de la República creó el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, en cuyo artículo 1 dispone: “regular la implementación del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, como herramienta integradora de los servicios de emergencia que prestan los Cuerpos de Bomberos, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud [...]”.

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 031, de 24 de junio de 2013 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 44 de 25 de julio de 2013, el entonces Presidente Constitucional de la República concedió al Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 la calidad de “*Servicio*” y por tanto personalidad jurídica como organismo público con

autonomía administrativa, operativa y financiera, y jurisdicción nacional, con sede principal en la ciudad de Quito, conformado por centros operativos a nivel nacional.

En uso de las facultades y atribuciones que confiere el artículo 77 número 1 literal e) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; y, artículo 11 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911:

RESUELVE

Expedir el reglamento interno para sustanciar los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión derivados de un procedimiento sancionatorio disciplinario en el servicio integrado de seguridad ECU-911.

Capítulo I

REGLAS GENERALES

Artículo 1.- Alcance.- El presente reglamento complementa lo establecido en el Código Orgánico Administrativo en cuanto a la sustanciación de recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión en el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911(SIS ECU911); exclusivamente sobre procedimientos administrativos sancionatorios emitidos en contra de sus servidores a nivel nacional.

Artículo 2.- Notificación.- La notificación se la realizará al servidor del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, de manera personal o a sus correos electrónicos institucionales.

Artículo 3.- Notificación personal.- Se cumplirá con la entrega al servidor en horarios laborales en las oficinas del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 de cada jurisdicción, el contenido del acto administrativo.

Artículo 4.- Notificación direcciones electrónicas.- Se procederá a notificar al correo electrónico institucional de los servidores del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, así como, a los correos debidamente autorizados en la impugnación presentada.

Artículo 5.- Clases de recursos.- Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión; amparados a lo dispuesto en el artículo 219 del Código Orgánico Administrativo.

Artículo 6.- Requisitos.- De forma obligatoria la impugnación se presentará por escrito ante la autoridad del SIS ECU-911 que emitió la sanción en cada jurisdicción y contendrá los requisitos mínimos establecidos en el art. 220 del Código Orgánico Administrativo.

Artículo 7.- Principio *non reformatio in peius*.- La resolución de la impugnación en ningún caso podrá agravar la situación inicial de la persona interesada.

Artículo 8.- Autoridad competente.- Los recursos de apelación y extraordinario de revisión detallados en este reglamento, deben ser resueltos de forma privativa por el director general del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.

Artículo 9.- Lugar de presentación del recurso.- Los servidores del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, deben presentar su impugnación en el lugar donde fue notificado el acto administrativo sancionatorio a través del sistema de gestión documental.

Si la impugnación se recibe en la coordinación zonal o centro local, la máxima autoridad de la coordinación zonal o centro local remitirá en el término de dos días la documentación íntegra al SIS ECU-911 planta central Quito a fin de que se inicie la sustanciación del procedimiento administrativo.

Artículo 10.- Sustanciación.- Una vez receptada la documentación en planta central del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, la dirección de gestión documental en el término de un día remitirá al director general a fin de que avoque conocimiento de la impugnación.

Artículo 11.- Avoco conocimiento.- Tanto en el recurso de apelación como en el recurso extraordinario de revisión, una vez receptado el proceso por parte de la máxima autoridad

de la institución, este tiene un término máximo de dos días, a fin de avocar conocimiento sobre el mismo; hecho que se notificará al servidor.

Artículo 12.- Designación Secretaría ad-doc.- Una vez que el director general haya avocado conocimiento, en el mismo documento se designará al director de asesoría jurídica como secretario/a ad hoc para la sustanciación del procedimiento.

Artículo 13.- Subsanción.- El secretario ad-doc en el término de tres días verificará el cumplimiento de los requisitos que estipula el artículo 220 y 221 del Código Orgánico Administrativo; y, de ser el caso solicitará la complete o aclare en el término de cinco días. Si no lo hace se considerará desestimado, se expedirá el correspondiente acto administrativo y se ordenará la devolución de los documentos adjuntados a ella sin necesidad de dejar copias.

Artículo 14.- Calificación de la impugnación.- Cumplidos los requisitos formales para la presentación de los recursos de apelación y revisión; el secretario ad-doc notificará a la parte interesada su admisión a trámite en el término de tres días.

Artículo 15.- Notificación autoridad sancionatoria.- Se notificará a la autoridad que sancionó al servidor público la admisión a trámite de la impugnación solicitada, a la vez, las respectivas pruebas en el término de cinco días.

Artículo 16.- Regla de contradicción.- La prueba aportada por el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 únicamente tendrá valor si el servidor ha tenido la oportunidad de contradecirla en el procedimiento administrativo. Para este propósito la práctica de las diligencias dispuestas por la administración pública será notificada a la persona interesada a fin de que ejerza su derecho de defensa mediante correo electrónico institucional.

Artículo 17.- Acceso al expediente físico.- El servidor tendrá acceso al expediente físico los días y horarios laborables. La solicitud de copias simples o certificadas deberá ser ingresada por el Sistema de Gestión Documental Quipux.

Si la solicitud es fuera de la jurisdicción de las oficinas de planta central Quito, esta debe ser remitida en el término de un día, para su trámite. La dirección de asesoría jurídica

atenderá la solicitud en un término de dos días sin estar inmerso en este término lo que se tarde llegar a cada una de las jurisdicciones a nivel nacional los documentos.

Artículo 18.- Resolución de la impugnación.- La resolución del recurso de apelación y extraordinario de revisión deberá estar debidamente motivada amparado en lo dispuesto en el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo.

Artículo 19.- Aclaración o ampliación.- Tanto en el recurso de apelación como en el recurso de revisión, el servidor público podrá solicitar una vez notificada la resolución del recurso sea la aclaración o ampliación de la resolución, en un término de tres días.

Artículo 20.- Resolución aclaración o ampliación.- Una vez presentada la solicitud de aclaración o ampliación la máxima autoridad resolverá la solicitud en un término de tres días.

Artículo 21.- Término de notificación.- La notificación de la resolución se ejecutará en el término de tres días a partir de la fecha en que se dictó sea de manera personal o mediante el correo electrónico institucional.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Para el procedimiento de excusa y recusación se atenderá a lo dispuesto en los artículos 86, 87 y 88 del Código Orgánico Administrativo y, para el conflicto de competencia se seguirá lo determinado en el artículo 85(ibídem).

SEGUNDA.- El área competente encargada de la sustanciación y resolución de la impugnación será responsable de que los documentos que conforman el expediente se ordenen cronológicamente en función de su recepción, y que todas sus fojas estén numeradas de manera secuencial.

TERCERA.- No podrá introducirse enmendaduras, alteraciones, entrelineados, ni agregados en los documentos una vez hayan sido incorporados al expediente.

CUARTA.- De la ejecución de la presente resolución, encárguese a los coordinadores zonales y jefes locales del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.

QUINTA.- De la socialización de la presente resolución notifíquese con el contenido de la presente, a la dirección de asesoría jurídica.

DISPOSICIÓN FINAL.- La presente resolución entrará en vigencia a partir de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito, a los xxxxxxxx de 2023.

Bibliografía

- Abad, Antonio de Juan. “Sobre el concepto de administrado”. *Revistaonline*, 1962.
- Agudelo Ramírez, Martín. “El debido proceso”. *Opinión Jurídica* 4, n.º 7 (2005): 89-105. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5238000>.
- Aguilar Villanueva, Luis. *Gobierno y Administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Arango, Leonardo Rodríguez. “El verdadero concepto de servidor público”. *Memorando de Derecho*, 2012, 171-80.
- Bonnin, Charles. *Principios de administración pública*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica, 2004.
- Borges, Jorge. *Discrecionalidad y legalidad*. Santa Fe: El Cid Editor, 2009.
- Cienfuegos, Ignacio. *Manual de administración pública*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2016.
- Clavero, Manuel. *La doctrina de los principios generales del derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1952.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. San José: Enfoquederecho.com, 1978.
- Diccionario Etimológico Castellano en Línea. 17 de agosto de 2020. <http://etimologias.dechile.net/?pu.blico>.
- Durán, Elena. *Los recursos contencioso administrativos en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 2016.
- Ecuador. *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2017.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Servicio Público*. Registro Oficial 294, Suplemento, 6 de octubre de 2010.
- Etimologías. *Diccionario Etimológico Castellano en Línea*. 17 de agosto de 2020. <http://etimologias.dechile.net/?administracio.n>.

- Enciclopedia jurídica. "Derecho supletorio". 2 de enero de 2023.
<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/derecho-supletorio/derecho-supletorio.htm>.
- Ferrer, José. *Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derechos Administrativos y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- Marquez, Daniel. *Manual de derecho administrativo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2020.
- Martí, Luis. *Crisis del derecho de defensa*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2010.
- Medina R., Marco Antonio. "El derecho a la defensa". *Pharos* 8, n.º 2 (2001). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/208/20808211.pdf.
- Mejía, Alvaro. *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento*. Quito: Ediciones legales, 2013.
- Mejía, Álvaro, y E. Gil. *Los recursos administrativos*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- Metro, Antonino. *Las fuentes del derecho romano*. Madrid: Dykinson, 2013.
- Moreno, V. "Sobre el derecho a la defensa: Cuestiones generales". *Teoría & Derecho: Revista de Pensamiento jurídico* (2020).
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.
- Ortega, Luis. *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2018.
- Oyarte, Rafael. *Debido proceso*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.
- Pardo, M. *Una introducción a la Administración Pública*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2016.
- Parejo, Alfonso. "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública". *Revista de documentación administrativa*, 1989.
- Perez Rodríguez, María Dolores. *Recursos administrativos y revisión de actos*. Málaga: Editorial ICB, 2012.
- Pérez, María. *Recursos administrativos y revisión de actos*. Málaga: ICB, 2012.
- Ramos, Francisco Javier de Ahumada. *Materiales para el estudio del Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Dickinson S.L., 2001.

- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. RAE, 1 de febrero de 2023. <https://dpej.rae.es/lema/interpretaci%C3%B3n-extensiva>.
- Ríos, Lautaro. *Los poderes discrecionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1982.
- Roble, Stephanie. *El servidor público*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.
- Rojas Franco, Enrique. “El debido procedimiento administrativo”. *Derecho PUCP* 67 (2011). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3147>.
- Rubio, Marcial. *El sistema jurídico*. Perú: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2009.
- Tardío, José. *Lecciones de derecho administrativo*. Alicante, 2014.
- . *Lecciones de derecho administrativo: Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos*. San Vicente: ECU, 2014.
- Zambrano, Alfonso. *Temas de derecho constitucional. Debido proceso: acción extraordinaria de protección*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021.