

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

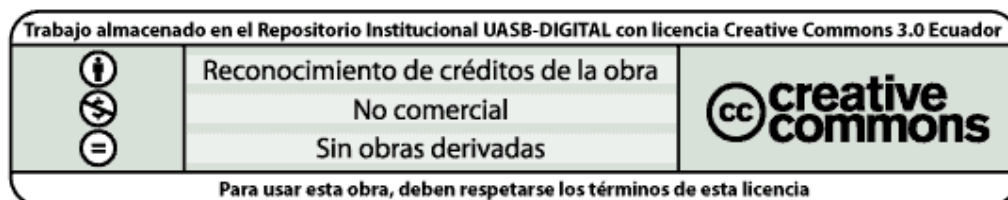
Programa de Maestría en Derecho Procesal

**La publicidad como principio del debido proceso en sede  
administrativa, estudio de casos en el Instituto Ecuatoriano de  
Seguridad Social**

**Autor:** Pablo Marcial Huaca Escobar

**Tutora:** María Augusta León

**Quito, 2017**



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Pablo Marcial Huaca Escobar, autor de la tesis intitulada “La publicidad como principio del debido proceso en sede administrativa, estudio de casos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, 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 Maestría Profesional 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 utilizara y usara 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 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.

Quito, octubre de 2017.

f.

## Resumen

El presente trabajo hace referencia al principio de publicidad que es una garantía tutelada por la Constitución el cual debe ser aplicado a todo procedimiento administrativo de acuerdo a lo establecidos dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Este principio de la publicidad se encuentra dentro del debido proceso que es un derecho y una garantía constitucional reconocida como elemento por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por lo tanto es necesario ubicarlo dentro de nuestra legislación, a fin de encontrar la naturaleza jurídica del principio de publicidad y su aplicación en sede administrativa, para lo cual se ha iniciado el estudio de quienes intervienen y las variadas formas de actuar por la administración pública con sus particularidades, así como la importancia y la relación con otros principios que rigen dentro del ámbito administrativo.

Se realiza un análisis de las actuaciones de la entidad pública [IESS] en relación al tema planteado a partir de las resoluciones emitidas en la jurisdicción constitucional, determinando la atención brinda y su contestación, el [in]cumplimiento del principio de publicidad en los casos planteados, los requerimientos de los administrados, la [in]observancia y las acciones en la jurisdicción constitucional que fueron tomadas. Se analizó su origen y las gestiones de la entidad a fin de situar bajo dicha óptica el cumplimiento del principio de publicidad.

Una vez establecida el deber de cumplir con el principio de publicidad en sede administrativa, debe la entidad dar cumplimiento con este principio, para evitar que el administrado evite usar otras instancias que resultan innecesarias, que de acuerdo a los casos planteados se determinaron en la jurisdicción constitucional, dejado comprobado en dichas resoluciones.

A la memoria de mi hijo Matyas

## AGRADECIMIENTO

A Dios, a la Universidad Andina Simón Bolívar,  
a los profesores que impartieron sus conocimientos y en especial  
a mi tutora Dra. María Augusta León por su aporte y colaboración en esta tesis.

## DEDICATORIA

A mi cónyuge Angelita, a mi hija Jayne Sophia y a mi madre Marina,  
que con su amor, apoyo y fortaleza son la fuente de inspiración  
y continuo esfuerzo para alcanzar mis anhelados sueños.

## Tabla de Contenidos

Introducción.....	9
Capítulo primero	
La publicidad como principio del debido proceso en sede administrativa	
1.1.- El debido proceso.....	11
1.2.- La publicidad y su definición.....	21
1.3.- Sujetos que intervienen en la publicidad.....	23
2.- Formas de manifestarse la administración pública.....	26
3.- Límites al principio de publicidad.....	43
4.- Importancia del principio de publicidad.....	46
Capítulo segundo	
El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sus actuaciones en relación al principio de publicidad.....	53
1.- El [in]cumplimiento del principio de publicidad por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.....	54
1.1.- Breve análisis de la [in]observancia de la publicidad en los casos a plantearse	55
1.2.- La pretensión del administrado, la atención y contestación efectuada por el IESS.....	58
a.- caso: reducción del monto de la pensión jubilar.....	58
b.- caso: falta de información en el sistema de datos.....	60
c.- caso: rectificación de información para la inclusión como jubilado.....	62
d.- caso: declaración de aportaciones indebidas.....	63
1.3.- La vulneración al principio de publicidad en los casos planteados.....	65

2.- Acciones constitucional que tomaron los administrados.....	71
2.1.- Actuaciones que deben ser evitadas en la gestión por parte de la administración	84
Conclusiones.....	86
Bibliografía	
Legislación	



## INTRODUCCIÓN

El presente estudio abordará la [in]observancia y el [in]cumplimiento por parte de la Administración Pública del principio de publicidad en sede administrativa como elemento sustancial del debido proceso, que al estar vinculado con los derechos de los administrados debe ser tomado en cuenta como garantía establecido en la Constitución e identificado por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Con este enfoque se deberá ubicar al elemento de publicidad, dentro del debido proceso para su aplicación en sede administrativa el cual deberá ser tutelado por parte de la Administración Pública, ya que al constar dentro del ordenamiento jurídico, regula el modo, formas y actuaciones que deben cumplirse a fin de mejorar la gestión pública, asegurando la eficiencia y adecuada satisfacción del interés general.

Dentro del análisis doctrinal se indicará la implementación de este principio en los procedimientos administrativos y las actuaciones que desarrollen los funcionarios y autoridades dentro del ámbito de sus competencias.

La administración pública encargada de aplicar este elemento esencial de publicidad como requisito mínimo dentro de su accionar, será analizado de forma integral, con el estudio de casos en el cual el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social entidad pública de gran importancia por los servicios que brinda tales como la salud, jubilación, vejez, muerte que da cobertura a la población económicamente activa cuya importancia es significativa para nuestro país; además en la presente investigación jurídica se realizará un examen dogmático a la normativa, instituciones jurídicas y de las decisiones judiciales nacionales e internacional en relación al tema planteado; y de forma exegética se establecerá el sentido objetivo de la normativa, que convergerá con el método sistemático para extraer la información sobre las decisiones adoptadas cuyo estudio se obtendría de fuentes primarias que serán ejemplificadas con casos prácticos implementando el método teleológico, explicando la finalidad de la normativa en el contexto jurídico.

El presente trabajo se despliega en dos capítulos cuyo contenido se desarrolla en forma sucinta en lo siguiente.

En el capítulo I, se indica la ubicación del principio de publicidad dentro del debido proceso que señala brevemente su alcance y cómo la Corte Constitucional del Ecuador en sus sentencias se refiere al tema, así como los pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual Ecuador es suscriptor, a fin de identificarlo, orientándole para su aplicación dentro de los procedimientos administrativos.

Se enfoca el principio de publicidad en la naturaleza jurídica, los sujetos que intervienen en su materialidad, y cómo se relacionan dentro del trámite administrativo. Las diversas formas que se manifiesta la administración para el cumplimiento del principio de publicidad, conforme lo establece el ordenamiento jurídico, la determinación de los diferentes mecanismos que tiene para dar a conocer al administrado, las gestiones que efectúa de la administración pública según el caso las cuales tienen sus particularidades.

Los límites que tiene la publicidad en la administración con respecto a temas sensibles, cuya restricción debe ser tomado en cuenta, para no afectar derechos tutelados por la importancia y su interrelación que rigen a los administrados.

En el capítulo II, se analiza si el principio de publicidad se aplica en el trámite administrativo, a través de casos reales y prácticos, cómo ha sido la actuación del IESS, en relación al tema; los análisis serán en base a la [in]observancia de este principio, la satisfacción de la pretensión del administrado, la atención brindada por la entidad y el accionar de la administración, la vulneración de la publicidad y el ejercicio que los administrados efectuaron al acudir ante la jurisdicción constitucional y la relación con el principio de publicidad; así como la gestión que debe tener en cuenta la administración a fin de evitar la [in]cumplimiento en relación al tema de estudio. Y finalmente como producto de esta investigación determinar conclusiones generales.

## Capítulo primero

### La publicidad como principio del debido proceso en sede administrativa

Previo al estudio del tema sobre el principio de publicidad y las acciones que efectúa la administración pública, al ser un presupuesto del procedimiento que los administrados tienen derecho a conocer de las gestiones y su interrelación, así como de la actividad jurídica procesal dentro de la instancia administrativa, se pondrá en contexto la garantía del debido proceso constitucional, catalogado en la norma suprema y al estar íntimamente relacionados se realizará un breve estudio, al ser elemento integrante en nuestro ordenamiento jurídico para su efectiva implementación por la administración.

#### 1.1 El debido proceso

Los procedimientos administrativos que están involucrados derechos y obligaciones de los administrados, como la Administración Pública, para garantizar su ejercicio y cumplimiento respectivamente es necesaria la aplicación del debido proceso. El debido proceso es un principio vinculado al constitucionalismo, ya que se encuentra consagrado en las constituciones modernas y democráticas como un derecho fundamental para garantizar la actuación del derecho material, imponiendo límites en el accionar del Estado, a fin de evitar acciones arbitrarias que enfrentan las personas naturales o jurídicas sujetas a su accionar.<sup>1</sup> Así mismo, la doctrina publicista describe repetidamente al debido proceso como un claro derecho constitucional de todo persona y como un deber absoluto que debe cumplir la autoridad.<sup>2</sup>

El debido proceso no puede equipararse únicamente a lo estrictamente formal-procedimental, determinado en las leyes procesales, observando como presupuestos de formas, tiempo y oportunidades. Debido redimensionar la noción del proceso clásico, su contenido y efectos; y la proyección que va más allá de la simple asociación al proceso,

---

<sup>1</sup> Arturo Hoyos, *El Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Bogotá: Temis S.A. 1998), 6.

<sup>2</sup> Adolfo Alvarado Velloso, *Debido Proceso versus Pruebas de Oficio*, 1ª. Ed. (Bogotá: Temis, 2004), 167.

al procedimiento en defensa en juicio; se reajusta la visión del proceso debido y se articula al vínculo en el trinomio acción-jurisdicción-proceso.<sup>3</sup>

Entendiendo la garantía constitucional del debido proceso como una institución al respecto Arturo Hoyos señala que:

[...] es una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso –legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.<sup>4</sup>

Es así que, el debido proceso es el derecho a lograr la satisfacción de sus intereses, a ser oído, a mantener la presunción de inocencia, a la prueba entre otros, y se confunde con la tutela judicial efectiva, que es la consecuencia o responsabilidad que tiene el Estado en permitir el goce a quienes activan el aparato judicial.<sup>5</sup>

Así mismo, este se relaciona con la tutela procesal efectiva, alcanza a dar protección a la persona tanto en el ámbito de la justicia ordinaria como en el ámbito administrativo (parlamentario, fueros especiales o corporativa particular) durante el desarrollo de un proceso o procedimiento entre la etapa que transcurre desde la admisión a trámite planteado por o contra un justiciable hasta la emisión de la decisión.<sup>6</sup>

Es por esto que de los diferentes matices plasmados sobre el derecho al debido proceso, derecho fundamental tiene una naturaleza compleja, que congrega en su interior un conjunto de otros derechos y garantías, que en la doctrina distingue al debido proceso en una dimensión sustantiva o material [evitar el comportamiento arbitrario de la autoridad] y otra procesal o adjetiva [acudir a la autoridad competente a resolver el conflicto en condiciones de igualdad de las partes, dentro de un plazo razonable].<sup>7</sup>

El debido proceso en todas las actuaciones y decisiones hay que emplearlo en relación a cada asunto, a partir de la regulación del trámite pertinente. Está constituido

---

<sup>3</sup> Luis Alberto Petit Guerra, *Estudios sobre el Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Caracas: Edic. Paredes, 2011), 8

<sup>4</sup> Arturo Hoyos, *El Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Bogotá: Temis, 1998), 54.

<sup>5</sup> Luis Alberto Petit Guerra, *Estudios sobre el Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Caracas: Edic. Paredes, 2011), 45.

<sup>6</sup> Víctor García Toma, *Los Derechos Fundamentales*, 2ª. Ed. corr. y aum., (Lima: Adrus SRL, 2013), 977.

<sup>7</sup> M. Abraham García Chávarri, *Acusación Constitucional y Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Lima: Jurista Editores, 2008), 135.

por un conjunto de garantías, constitucionales, legales y judiciales, encaminadas a proteger y preservar la justicia como garantía de convivencia social, a defender la seguridad jurídica, a evitar la arbitrariedad o parcialidad del juzgador; y, asegurar la observancia estricta de los procedimientos y reglas señaladas por la ley para la adopción de decisiones judiciales o resoluciones administrativas, todo lo cual, dentro de un Estado de derecho, que se traduce en el absoluto respeto de los derechos de los sujetos procesales. El debido proceso se desdobra en dos sentidos. Uno formal, restringido, constituido por el conjunto de procedimientos, acciones, recursos, tramites, ejercicio técnico de la defensa y el otro sustancial como garantía de orden, de seguridad, de justicia y en fin de respeto al principio de legalidad material.<sup>8</sup>

Los derechos nacen per-se cuándo el Estado reconoce siendo las garantías fórmulas para hacer valer esos derechos, que el debido proceso deja de ser garantía de derechos y se transforma en el derecho contenido en otros derechos y garantías. La garantía constitucional del debido proceso que el funcionario judicial o administrativo por más facultad legal que tenga, este no puede diseñar un procedimiento en su totalidad o en partes a su sola voluntad, la regulación del proceso no cabría mediante acto reglamentario, ya que las formalidades esenciales del proceso deberían establecerse mediante ley.<sup>9</sup>

Este principio, no solo reconoce frente a procesos judiciales sino a los procedimientos administrativos, que las autoridades públicas deben observar y dar cumplimiento a la normativa establecida en lo referente al debido proceso que está consagrado en la Constitución de la República del Ecuador,<sup>10</sup> y el ordenamiento jurídico el cual garantice la aplicación de tales derechos.

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones sean estas judiciales o administrativas, con lo que se pretende evitar arbitrariedades. Nadie podrá ser juzgado

---

<sup>8</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 335,6.

<sup>9</sup> Arturo Hoyos, *El Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Bogotá: Temis, 1998), 61.

<sup>10</sup> *Constitución de la República del Ecuador* (2008) tít. II, “Derechos”, cap. octavo, “Derechos de protección”, en *Registro Oficial*, No. 449 (20 de octubre de 2008), art. 76 numeral 1 y 7 literales d) y l).

sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.<sup>11</sup>

Desde esta perspectiva y debiendo aplicar el debido proceso en todo momento dentro de la tramitación del procedimiento administrativo; la judicialización del procedimiento administrativo conlleva el reconocimiento del derecho de defensa que ciertos casos del mismo debido proceso en el procedimiento administrativo,<sup>12</sup> al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado:

[...] un límite a la actuación discrecional de las autoridades públicas, limite que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicadas y garantizados dentro de un proceso administrativo o judicial en la que se ventila una controversia, en virtud de la cual se demanda una resolución que tutele de manera adecuada los derechos de las partes en litigio, evitando en todo momento la indefensión. En esa línea, la referida garantía del debido proceso guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, pues al ser una característica de los derechos constitucionales la interdependencia, no cabe duda de que la autoridad pública, al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, asegura el respeto a la Constitución y a las demás normas que integran el ordenamiento jurídico.<sup>13</sup>

En tal sentido, la administración pública se convierten en garantes del cumplimiento de la normativa constante en la Constitución y el ordenamiento jurídico, los cuales deberán efectuara las acciones para su acatamiento y que se respete el derecho de los administrados. Este derecho al debido proceso, según Bernal Pulido señala que:

[...] debe ser un derecho fundamental, en el sentido de que es el correlato subjetivo institucional del principio del discurso. En este sentido, el derecho fundamental al debido proceso protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio dentro del marco de dichos procedimientos de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar prueba, y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás y de autocriticarse[...]el debido proceso debe ser un derecho fundamental, porque es un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales en el Estado democrático.<sup>14</sup>

Como fuente de la institución jurídica del debido proceso legal es el Sistema Interamericano de Derecho Humanos ha señalado, la aplicación del mismo procede en ámbitos administrativos identificando ciertos estándares que deben emplearse en los

---

<sup>11</sup> Rubén García Horta, *Los Abusos en la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios*, 1ª Ed., (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2007), 38.

<sup>12</sup> Arturo Hoyos, *El Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Bogotá: Temis, 1998), 94.

<sup>13</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No.081-14-SEP-CC, Caso: 1031-11-EP, 08 de mayo de 2014.

<sup>14</sup> Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los Derechos*, 1ª. Ed. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 337.

procedimientos administrativos los cuales tienen relación con el debido proceso que deben ser respetados.

En efecto, los elementos identificados dentro de sus actuaciones que componen el debido proceso en sede administrativa, como la garantía de una audiencia de determinación de derechos [el derecho a la representación legal]; la notificación previa sobre la existencia del proceso; el derecho a contar con una decisión fundada; la publicidad de la actuación administrativa; el derecho al plazo razonable del proceso administrativo; y, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, concurriendo estas garantías mínimas del debido proceso cuyo cumplimiento por parte de los órganos estatales deben acogerse dentro de la tramitación de los procedimientos respecto a obligaciones y derechos de los administrados a ser aplicables, así las resoluciones que debe ser legal y legítimamente emitidos, cuyas decisiones no se tornen en arbitrarias, de acuerdo a lo señalado en la normativa que entrará en vigencia con el Código Orgánico Administrativo.<sup>15</sup>

El contenido del debido proceso, está relacionado en el derecho internacional humanitario, contenido en varios tratados y normas en forma dispersa, que funcionan como un sistema. Tuvo su origen en el sistema criminal, sin embargo se extendió a todas las materias que necesitan de comprobación en los trámites en forma de proceso [asuntos administrativos, civiles, mercantiles, disciplinarios, entre otros], el aplicar el debido proceso a estas otras causas reconocidos por la doctrina y por la Constitución.<sup>16</sup>

Es por eso que las actuaciones de las autoridades y funcionarios no deben afectar el derecho de las personas que se encuentren dentro de un trámite administrativo, en cuanto a la aplicabilidad de esta garantía-derecho por parte de la administración pública en la esfera de su competencia, cuando estén involucrados obligaciones y derechos. Para evitar el excesivo uso de la discrecionalidad, prácticas arbitrarias no deben tener cabida, ya que la autoridad estatal tiene que aplicar la normativa constante en el ordenamiento jurídico, cuyas reglas tienen ser lo suficientemente claras, cumpliendo con el principio de legalidad.

---

<sup>15</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 33 y art. 31.

<sup>16</sup> Luis Alberto Petit Guerra, *Estudios sobre el Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Caracas: Edic. Paredes, 2011), 5.

En la época del constitucionalismo y su proclama de la normativa fundamental sobre derecho humanos y sus garantías establecidas en varias constituciones y reglas internacionales (Declaración Universal de Derecho Humanos), que han aparecido principios de derecho procesal dentro del conjunto de los derechos y garantías individuales.<sup>17</sup>

Siendo de gran importancia de celo y debate la aplicación por los operadores [jueces-administración] de toda la normativa concerniente de los derechos humanos de los conciudadanos; y en su interior, la interpretación de toda la normativa que es aplicable. La normativa internacional de los derechos humanos constante en los tratados, la constitucional en lo interno del texto fundamental, el debido proceso que debe pasar de lo prescrito, a la cuestión de los hechos ya que su materialización para decidir si existe relación entre lo escrito en las fuentes y lo ejecutado por los operadores.<sup>18</sup>

Al comienzo el debido proceso se ubica como un principio informador de todo proceso, con la instrumentación a través de tratados internacionales y la inclusión en las constituciones así como en el ordenamiento interno que provoca en la efectividad o materialización; por lo que el principio del debido proceso, sin dejar de tener el carácter principista al figurar su regulación normativa adquiere otra dimensión, sea que tenga como derecho, como garantía o como ambos.<sup>19</sup>

La Corte IDH ha remarcado la plena aplicabilidad de la garantía en sede administrativa, dentro del análisis de casos y situaciones que involucran derechos como en el –caso Claude Reyes y otros Vs. Chile–.<sup>20</sup> El debido proceso es el acatamiento de los derechos y garantías que tiene toda persona frente a todas las actuaciones del Estado, regulando su poder y garantizando a las partes que sus derechos no sean vulnerados, observando y desarrollando los principios, cumpliendo con todas las reglas de los intervinientes en una causa, garantizando su efectividad, respetando los derechos fundamentales.

---

<sup>17</sup> Enrique Véscovi, *Teoría General del Proceso*, reimp. 2ª Ed., (Bogotá: Temis, 2006), 11.

<sup>18</sup> Luis Alberto Petit Guerra, *Estudios sobre el Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Caracas: Edic. Paredes, 2011), 237.

<sup>19</sup> Luis Alberto Petit Guerra, *Estudios sobre el Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Caracas: Edic. Paredes, 2011), 58.

<sup>20</sup> Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafos 117. Y en el *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. (supra nota 94, párrafo 127-134).



Siendo la importancia el debido proceso, más allá de ser figura jurídica o procedimiento, es un principio natural de la humanidad, asumiendo que se ha establecido a una categoría de institución, que es transversal al sistema como edificante de los derechos fundamentales que se impone en un Estado Social y Democrático de Derecho. Al ser parte de la sociedad que asegura la convivencia armónica, se deduce que no se puede entender el debido proceso como un principio general del derecho, sino como parte esencial de la persona humana cuya objeto principal es proteger al individuo y brindarle mecanismo idóneos para evitar las arbitrariedades garantizando una defensa adecuada con el fin de que se aplique de forma justa las leyes, con lo que se respeta los derechos fundamentales que son los que corresponde al ser humano y que le concede esa dignidad del hombre como criatura superior en el universo social donde se desarrolla; este reconocimiento previo por el Estado no tendría sentido sin la institución del debido proceso, porque carecería de base.<sup>21</sup>

Así mismo, la Corte Constitucional del Ecuador referente a este punto del derecho del debido proceso ha indicado:

Desde este punto de vista, el debido proceso es el “axioma madre”, el generador del cual se desprende todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar. De esta manera, el debido proceso está integrado por varios subprincipios o subderechos que lo hacen efectivo. Algunos de ellos son el deber de las autoridades administrativas o judiciales de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y el derecho a la defensa, el cual a su vez tiene varias garantías básicas que serán analizadas a la luz de la Constitución.<sup>22</sup>

Es decir el debido proceso se compone en el centro de valides procesal, cuya vulneración de sus garantías es un agravio peligroso no solo a los derechos de las personas dentro de un trámite, sino además para la propia institucionalidad del Estado y por ende afecta a la seguridad jurídica. Los lineamientos determinados dentro del procedimiento deben cumplir y respetar los derechos constitucionales, los principios, así como sus garantías. En tal sentido, se hace necesario aseverar que el derecho al debido procedimiento es de aplicación universal a todo tipo de procedimiento administrativo en

---

<sup>21</sup> María del Rosario Quintero Correa y Rosmery Velásquez Herrera, *De la Constitución al Proceso*, 1ª. Ed. (Bogotá: Ed. Leyer, 2002), 202,3.

<sup>22</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No.035-12-SEP-CC, Caso: 0338-10-EP, 08 de marzo de 2012.

los que se tomen decisiones que tiene por objeto afectar los derechos o intereses legítimos de los administrados.<sup>23</sup>

El derecho al debido proceso comprende su aplicación a todo ámbito en que se ejerza autoridad o poder. Por lo que este derecho fundamental no solo emplea en los procesos y tribunales, sino además resulta exigible en los procedimientos administrativos, corporativos entre particulares o parlamentarios.<sup>24</sup>

Partiendo de los principios básicos del debido proceso (notificación, defensa, audiencia, motivación, excepciones, pruebas, etc.) establecen las reglas las cuales deben ser aplicadas por las autoridades administrativas, tanto más cuando emitan la resolución que podría afectar sus derechos, al respecto analizado este tema por la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado:

En este sentido, el artículo 76, numeral 7 de la Constitución de la República relativo al derecho de defensa, contiene un mandato claro y expreso de promover en toda circunstancia la defensa en el proceso, es decir, permitir el ejercicio efectivo del derecho de defensa mediante la correspondiente contradicción, lo cual, a su vez, obliga a practicar correctamente los actos procesales de comunicación. En el presente caso hacemos referencia a la citación con la demanda, de tal suerte que el demandado tenga la oportunidad de comparecer y activar los mecanismos de defensa que considere pertinentes. Es así como en atención a la importancia que reviste la contradicción en el proceso, se ha previsto una serie de garantías básicas, cuyo cumplimiento es obligatorio por parte de los operadores judiciales, pues integra el derecho a la tutela judicial efectiva [...] En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así el derecho de hallarse en el proceso impone al juez el deber de: citar al demandado, con suficiente antelación, y no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa.<sup>25</sup>

Para que una persona pueda ser oída dentro de un proceso constituye un requisito preliminar que, tenga pleno conocimiento que se ha iniciado un proceso o que se va a practicar una diligencia dentro del mismo o en casos de importancia en el trámite. Para

---

<sup>23</sup> Ramón A. Huapaya Tapia, *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación Estudios y Cuestiones*, 2ª Ed. (Lima: ARA editores, 2013), 144.

<sup>24</sup> M. Abraham García Chávarri, *Acusación Constitucional y Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Lima: Jurista Editores, 2008), 152.

<sup>25</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No.035-10-SEP-CC, Caso: 0261-09-EP, 24 de agosto de 2010.

ello se requiere entonces que la persona sea debidamente notificada y con la suficiente anticipación de manera que pueda tener oportunidad de defenderse.<sup>26</sup>

Como principio básico del debido proceso es aplicable de manera general a todo procedimiento, que se transparenta las actuaciones de la administración que de la posibilidad de dar a conocer e informar de todo al interesado, en referencia no solo al procedimiento para no privarle de su derecho a la defensa o de limitarle al mismo, sino también en la decisión que adopte por parte de la Administración quien debe señalar los motivos y razones de acuerdo a los fundamentos de hecho y de derecho.

El procedimiento debido que garantiza la legalidad de la audiencia, un debate en igualdad de condiciones para las partes, no solo el derecho de defensa y contradicción sino además las pruebas, es un proceso bilateral, con posibilidad de que las partes sean escuchadas, cuyo debido proceso se cumple adecuadamente el procedimiento seguido.<sup>27</sup> En consecuencia, el debido proceso se debe emplear en todas las actuaciones administrativas existiendo una relación con otros principios y garantías que son parte del engranaje jurídico como la defensa, inocencia, motivación de las resoluciones, entre otras.

Desde esta perspectiva la garantía a la defensa en el ámbito administrativo implica el derecho a la publicidad del procedimiento, así como de las actuaciones que ha tenido; donde los administrados participen en el mismo y puedan conocerlo, acceder a copias de estas actuaciones y verificar el trámite y su estado, este derecho le asiste a quienes tenga interés legítimos actuales y probados, y que participen en el procedimiento administrativo.<sup>28</sup> Siendo el principio de publicidad materia de estudio uno de los elementos en sede administrativa como garantía básica que configuran el debido proceso.

El cumplimiento de formalidades, cuyos requisitos previstos en la ley sea para la formación de un acto administrativo, la estructuración del contenido, la instrumentación para oficializarse y para que se materialice viene a constituir el debido proceso que denominan garantías procesales, como la publicidad que en determinados casos debe

---

<sup>26</sup> Arturo Hoyos, *El Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Bogotá: Temis, 1998), 63.

<sup>27</sup> María del Rosario Quintero Correa y Rosmery Velásquez Herrera, *De la Constitución al Proceso*, 1ª. Ed. (Bogotá: Ed. Leyer, 2002), 196.

<sup>28</sup> Ramón A. Huapaya Tapia, *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación Estudios y Cuestiones*, 2ª Ed. (Lima: ARA editores, 2013), 132.

efectuar en la actuación del trámite. Es decir, en el procedimiento administrativo donde se articulan ciertas reglas, dentro de las cuales constan la notificación o publicidad al ser un esquema ordenador, de donde se derivan algunos escenarios en aplicación del Derecho Constitucional como el debido proceso en sede administrativa y la relación con los particulares los cuales en este punto de estudio es rasgo común aplicable que dispone el debido proceso en faceta jurisdiccional.

Cuando inicia una causa que no se comunica a la parte contraria de un proceso que le afecta o cuando se le comunica no le permite tener pleno conocimiento de las actuaciones o inclusive le impide comprender las actuaciones, la persona procesada no puede desplegar debidamente la defensa. La garantía de acceso a la información –judicial– estudiado como un simple principio del procedimiento bajo el rótulo del principio de publicidad que es, sin duda, una forma de celebrar el proceso que se opone al secreto de las actuaciones. Pero que también es una importante garantía del derecho a la defensa, puesto que sin publicidad de las actuaciones, el litigante se queda inerte desde dos puntos de vista. El primero al ser una afectación que no pueda tomar conocimiento de los datos del proceso, y que no puede saber sobre qué hechos se le va a juzgar; a su vez es absoluto cuando no se notifica el inicio de las actuaciones y se priva del acceso, y el segundo, el tema relativo cuando sí conoce del proceso pero no del contenido de las actuaciones.<sup>29</sup>

Al seguir un procedimiento contradictorio la administración debe informar al administrado, no solo la existencia del procedimiento, sino la pretensión de aplicar las sanciones correspondientes; el objetivo del procedimiento debe ser claramente comunicado al afectado al igual que las alegaciones efectuadas en su contra, dándole al interesado un tiempo considerable para que efectuó su defensa en dicho trámite.<sup>30</sup>

En este sentido siendo la publicidad uno de los principios fundamentales del derecho procesal y del procedimiento, no solo en sede judicial sino además que se irradia en sede administrativa, hay que indicar que en aplicación a la misma que no debe haber –justicia– secreta, procedimientos ocultos, fallos sin antecedentes, ni resoluciones sin motivaciones, lo cual se encuentra establecida en las normas constitucionales.

---

<sup>29</sup> Jordi Nieva Fenoll, *Derecho Procesal I, Introducción*, 1ª. Ed., (Madrid: Marcial Pons, Edic. Jurídicas Sociales, 2014), 143.

<sup>30</sup> Arturo Hoyos, *El Debido Proceso*, 1ª. Ed. (Bogotá: Temis, 1998), 99.

## 1.2 La publicidad y su definición

Para tener un acercamiento y entender al principio de publicidad en las actuaciones de la administración pública se tomará como referencia a un reconocido tratadista de derecho administrativo, como Luis Berrocal indica:

La publicidad del acto administrativo es una actividad de quien lo expide con el fin darlo a conocer a sus destinatarios, de llevarlo al conocimiento y a la conciencia de los mismos, y toda circunstancia que permita presumir legalmente que lo conocen. Con ella se hace efectivo un principio medular de todo sistema democrático y, consiguientemente, de todo Estado de Derecho: el de la publicidad de la actividad del Estado.<sup>31</sup>

Con este acercamiento a la noción del principio de la publicidad, derecho que tiene la sociedad y las partes de conocer y controlar las actuaciones, además de las decisiones de la administración de justicia [así como en sede administrativa] para ejercer control sobre la arbitrariedad, garantizar la imparcialidad y el respeto de los derechos. Los casos deben ser resueltos públicamente, frente a los ciudadanos garantizando la transparencia y alejar cualquier actuación oculta que pueda resultar abusiva. No siendo una simple formalidad sino un instrumento que desarrolla una exigencia de la democracia participativa, que facilita la argumentación, que evita abusos, ejerce el derecho de contradicción y defensa puesto que al conocer todo lo actuado y resuelto los afectados pueden oponerse, contra argumentar dentro de la actuación procesal. Al respecto la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis, señaló en su pronunciamiento de que el Estado debe dar a conocer sus actuaciones y el contenido de las mismas.<sup>32</sup>

Desde esta perspectiva, es necesario resaltar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha fijado e identificado que la publicidad es un elemento componente esencial del debido proceso en los procedimientos administrativos cuyo estándar debe ser aplicado por toda la administración pública, limitando el accionar

---

<sup>31</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 257.

<sup>32</sup> “El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídica exigen que las personas puedan conocer, no solo la existencia y vigilancia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial del contenido de las decisiones por ellos adoptados, para lo cual, la publicidad se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin”.

discrecional, arbitrario o discriminatorio dentro del trámite administrativo; que se ha pronunciado al respecto en el -Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos-.<sup>33</sup> Así mismo es elemento del debido proceso en sede administrativo, la publicidad fue considerada por la Corte Interamericana de Derecho Humanos cuando atendió y resolvió el -Caso Claude Reyes y otros vs. Chile-,<sup>34</sup> al señalar entre otras cosas que la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo y sobre la gestión de procedimientos administrativos tendientes a garantizar el acceso a la información bajo control del Estado.

La importancia asignada a la garantía de la publicidad en sede administrativa es de gran relevancia tomando en cuenta lo que señala la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 8.1,<sup>35</sup> y que esta disposición normativa constante en dicho Instrumento Internacional no solo es aplicable en sede judicial sino también a todos los procedimientos administrativos. Es así que, el principio de publicidad se refiere a la difusión de información y acceso, también a la sustanciación de un procedimiento o proceso; además de un derecho de los administrados para presenciar todas las diligencias; el examinar el trámite o expediente y de su contenido referente a dicha causa; es una garantía jurídica para la protección de los administrados, la certeza y seguridad de las relaciones jurídicas.<sup>36</sup>

Se debe señalar que el principio de publicidad comprende que los actos administrativos deben ser obligatoriamente puestos en conocimiento de forma legal, informando a la persona interesada en contra de quien se pueden resultar afectadas los intereses o derechos. Así se convierten en una garantía para el administrado en conocer

---

<sup>33</sup> Informe sobre Terrorismo y Derecho Humanos de la Comisión Interamericana del 22 de octubre de 2002, párrafo 287: *“Otro aspecto adicional del derecho al acceso de información es “la presunción de que todas las reuniones de los órganos gubernamentales son abiertas al público”. Esta presunción es aplicable a toda reunión en que se ejerzan poderes de toma de decisiones, incluyendo las actuaciones administrativas, las audiencias de tribunales y los procedimientos legislativos. Toda limitación a la apertura de las reuniones debe estar sujeta a los mismos requisitos que a retención de información.”* página 138.

<sup>34</sup> Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Seria C No. 151, párrafos 77, 118 y 163.

<sup>35</sup> Art. 8.- *Garantías Judiciales*

*1. 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.*

<sup>36</sup> Juan Carlos Cassagne, *El Acto Administrativo*, 2ª Ed., (Bogotá: Temis, 2013), 195.

todas las razones que tuvo el órgano estatal de emitir el acto administrativo, que debe estar motivada; esta puesta en conocimiento es para que surta los efectos que la Administración pretende y el acto administrativo que surgió al mundo jurídico al ser puesto a conocimiento del administrado a través de la publicidad procure el efecto deseado, esta actuación debe ser realizada de forma expresa, regular y válida.

### **1.3 Sujetos que intervienen en la publicidad**

Las Instituciones del Estado dentro del ámbito de sus competencias en la gestión y actuación que desarrolle la administración pública tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de publicidad sobre todo cuando emitan un acto administrativo, se hace necesario la puesta en conocimiento de quienes intervienen en el trámite administrativo, para que se cumpla con lo ordenado, el cual previamente debe estar determinado en el ordenamiento jurídico y en caso que no se efectúe la puesta en conocimiento se evidencia que el acto aún no ha nacido.

Es así que los sujetos que intervienen en la publicidad es la administración, que emite el acto administrativo que es exteriorizando la voluntad administrativa y que configura un recaudo inherente a su potestad con el cual debe producir efectos jurídicos los cuales puede afectar o contener derechos o intereses del administrado, como titular de derechos subjetivos, puesto que no olvidemos que los ciudadanos son el punto de partida del Estado y no a la inversa.

En este sentido la puesta en conocimiento, es el hecho, la actividad, la gestión que ejecuta la misma administración, para que llegue a saber el administrado, el que debe tener pleno comprensión de las actuaciones del Estado. La exigencia de la publicidad hace necesaria cuando el acto administrativo debe ser dado a conocer a quien le afecte sea en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, convirtiéndose en garantía jurídica y protección de los administrados, la certeza y seguridad de las relaciones jurídicas.<sup>37</sup>

Otro de los sujetos que interviene en el principio de publicidad es el administrado, contra quien va dirigido el accionar de la administración. Los interesados

---

<sup>37</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, tomo II, 7ª. Ed. actu. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002), 117.

en el procedimiento cuya presencia lo efectúen promoviendo el trámite, cuando hayan comparecido al mismo antes de la resolución final y además a quienes tenga derechos o interés que puedan resultar afectados con los actos administrativos que se adopten, los derechos subjetivos se consideran a los interesados necesarios los cuales se debe notificar además es una obligación estrictamente formal.<sup>38</sup>

Con lo cual podríamos ratificar que el principio de publicidad es la puesta en conocimiento al administrado la actuación efectuada por la autoridad que debe ser de forma integral y completa, sobre todo a quienes tengan interés directo.

Cabe indicar que podríamos entender a la publicidad como significado además la presencia de personas ajenas y del público en general, en los actos del proceso. Lo que prácticamente va unido al proceso oral o por audiencias, donde se admite por lo general la presencia del público como forma de contralor y garantía.<sup>39</sup> Estas personas extrañas o del público son las que no tiene relación directa o vinculación con la causa pero que sin embargo por la naturaleza, importancia o significación del trámite es de interés social tener conocimiento cómo se desarrolla y cuál es la resolución en dicho procedimiento. Estos terceros que sin tener derecho propio o relación conexas con la causa en la que sin embargo por iniciativa están pendientes de intereses ajenos, como por ejemplo una demolición de un inmueble que está en ruina.

En este sentido, podrían existir como otros sujetos procesales como -terceros- que podrían tener un interés o afectación indirecta de algún asunto que resuelva la administración. La publicidad respecto de -terceros-, que tiene por objeto el debate a puertas abiertas, tiene dos motivos, en sede constitucional en el sistema republicano, como representantes del pueblo y los jueces lo son, tienen la responsabilidad de sus actos y la forma de hacer efectiva su responsabilidad de asegurar que la publicidad de esos actos, permitiendo que cualquier persona pueda asistir al juicio. Por lo que la publicidad tiene carácter de garantía de justicia. Siendo además un componente imprescindible la oralidad, por la influencia del público sobre los sujetos de la prueba,

---

<sup>38</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 16ª Ed, (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013), 628.

<sup>39</sup> Enrique Véscovi, *Teoría General del Proceso*, reimp. 2ª Ed., (Bogotá: Temis, 2006), 228.



testigos y peritos, que configuran un marco que hace inadmisibile o al menos difícil la mentira y les hace sentir su responsabilidad, por la solemnidad que el acto adquiere.<sup>40</sup>

Con el principio de publicidad se puede corregir ciertas actuaciones arbitrarias o vulneraciones, cuando no hay prohibición de acceso de la información judicial a terceros, el acceso público a la sala de justicia, impidió inclusive resoluciones mañosas; que los funcionarios que actúan en el proceso lo hacen de forma secreta, así se efectuó la mejor defensa pero a puerta cerrada o con hermetismo, será inútil ya que estos harán lo que les parezca sin temer repudio o vergüenza por sus actos que no dejan constancia de sus ilegalidades y excesos.<sup>41</sup>

En cuanto al principio de publicidad que comporta de que todas las diligencias entre las cuales también abarca las actuaciones de la administración [declaraciones, informes, inspecciones en presencia o intervención de la autoridad en su caso de las partes con el objeto de ser oídos en audiencia pública, antes de emitir la resolución]. Esto comprende una doble dimensión interna en el sentido de que las actuaciones de prueba debe tener cabida con la presencia de los administrados y la externa en las que terceras personas puedan libremente acceder al procedimiento entendido estas terceras como público en general y en algunos casos por la relevancia del caso o de sus involucrados que intervienen los medios de prensa y comunicación masiva cuyo supuesto no convencional de publicidad del proceso; que se convierten en poderosos catalizadores del interés público en los asuntos gubernamentales al exponer la corrupción entre funcionarios y empleados, e informar a la ciudadanía de los sucesos públicos.<sup>42</sup> Esta puesta en conocimiento de las actuaciones de la administración tanto a los directamente interesados y a terceros puede ser la sociedad en general, cuya intervención pueda generar e incentivar la confianza y control social, lo cual generaría además seguridad jurídica.

---

<sup>40</sup> Fernando De La Rúa, *Teoría General del Proceso*, (Buenos Aires: Depalma, 1991), 104.

<sup>41</sup> Jordi Nieva Fenoll, *Derecho Procesal I, Introducción*, 1ª. Ed., (Madrid: Marcial Pons, Edic. Jurídicas Sociales, 2014), 144.

<sup>42</sup> Diego Salinas Mendosa, *La Publicidad del Proceso Penal como Garantía Constitucional*, 1ª Ed., (Lima: Palestra Editores, 2012), 35.

Por esto la publicidad no sólo se refiere a los sujetos del proceso, a la intervención de las partes, al examen y control recíprocos, sino a la publicidad respecto de terceros y a la participación del pueblo en el control de los jueces.<sup>43</sup>

En así cuando a juicio de las autoridades los actos administrativos de carácter particular afecten de forma directa o indirecta a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio, ordenaran publicar la parte resolutive en la página electrónica de la institución y en un medio de comunicación del territorio donde es competente quien expidió tal resolución.<sup>44</sup>

El acceso a la información con respecto a terceros que la sociedad conozca todas las actuaciones en los diferentes ámbitos y etapas que además como se indico es una garantía de transparencia de la Administración del Estado, debe generar una certeza y seguridad; es así que Salinas Mendoza señala:

La redefinición de la publicidad al ámbito del juicio [la utilización del vocablo en otros escenarios se complementará con un adjetivo], permite distinguir entre publicidad directa e indirecta, relacionando la primera con el público que asiste a la sala de audiencias y la segunda con los espectadores que observan la audiencia a través de los medios de comunicación.<sup>45</sup>

Así mismo, en el desarrollo del proceso se debe cumplir con la actividad de comunicación; las actuaciones deben ser informados a las partes, o informarse entres si, incluso las actuaciones de terceros que colaboren con el proceso en los que aporten datos o cosas; así como la comunicación entre jueces por actos de comisión o de estos con organismos oficiales; abarcando temas de notificación, visitas, traslados, exhortos, oficios, mandamientos, instituciones comunes en cualquier proceso.<sup>46</sup>

## **2. Formas de manifestarse la administración pública**

La administración para cumplir con el principio de publicidad, como se indicó anteriormente es parte del derecho fundamental del debido proceso y para su entrada en vigencia, cuya –validez– del acto administrativo el cual produzca los efectos jurídicos

---

<sup>43</sup> Fernando De La Rúa, *Teoría General del Proceso*, (Buenos Aires: Depalma, 1991), 103.

<sup>44</sup> Libardo Rodríguez R., *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 19ª Ed., (Bogotá: Temis, 2015), 437.

<sup>45</sup> Diego Salinas Mendosa, *La Publicidad del Proceso Penal como Garantía Constitucional*, 1ª Ed., (Lima: Palestra Editores, 2012), 71.

<sup>46</sup> Fernando De La Rúa, *Teoría General del Proceso*, (Buenos Aires: Depalma, 1991), 77.

deseados, será el día en que las personas [administrados] tuvieron conocimiento. Nadie puede ignorar la ley, pero es necesario que el ciudadano haya sido convenientemente informado de su existencia y de su contenido.<sup>47</sup>

El Estado tiene potestad de dictar actos unilaterales, que no deben ser secretos que deben producir efectos respecto a los gobernados poniendo en conocimiento; es decir el acto nace con su expedición, pero su aplicación debe quedar suspendida hasta tanto sea dado a conocer. Por lo que la falta de conocimiento del acto a los afectados produce su ilegalidad; es ilegal el acto que no se ha dado a conocer [eficacia] pero no el acto mismo.<sup>48</sup>

Siendo esto un carácter estrictamente formal, la notificación comporta una consecuencia capital; puesto que la notificación que no haya sido hecha en debida forma no produce los efectos deseados, lo cual la propia resolución al no ser puesta en conocimiento tampoco podría ser cumplida por el interesado, ya que la notificación no realizada demora el comienzo de la eficacia del acto.<sup>49</sup>

Sin perjuicio de que la notificación no constituya requisito de validez sino de eficacia, puede señalarse que la verificación del afectado de una decisión administrativa llegue a su real y efectivo conocimiento este se enmarque en los principios del debido proceso dentro del cual debe resaltarse, el derecho a la defensa, en virtud del cual se garantiza al administrado su derecho a la contradicción. Hay que indicar que el acto administrativo tiene plena validez aun cuando no haya sido notificado, pero carece de eficacia puesto que no ha sido dado en conocimiento del ciudadano o administrado, de tal manera que, todo acto es eficaz desde el momento en que el interesado tiene conocimiento, con la debida notificación, esto es, haciéndole conocer del contenido del mismo en el domicilio que para tales efectos tenga señalado.<sup>50</sup>

En este sentido la falta de publicidad del acto administrativo no produce los efectos jurídicos inmediatos, existiendo el acto, pero con una carencia de eficacia.

---

<sup>47</sup> Jacqueline Morand-Deviller, *Curso de Derecho Administrativo, Curso Temas de reflexión Comentarios y análisis de fallos*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 401.

<sup>48</sup> Libardo Rodríguez R., *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 19ª Ed., (Bogotá: Temis, 2015), 432.

<sup>49</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 16ª Ed, (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013), 630.

<sup>50</sup> Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 1ª. Ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 197.

Al respecto debemos entender que la –validez– según Guillermo Cabanellas es: “La cualidad de un acto o contrato jurídico para surtir los efectos legales propios, según su naturaleza y la voluntad constitutiva. Legalidad de los negocios jurídicos. Producción de efectos. Firmeza. Subsistencia. Índole de lo legal en la forma y eficaz en el fondo.”<sup>51</sup>

Así mismo, el mismo tratadista señala que en referencia a la –eficacia– es: “Virtud, actividad, efecto o consecuencia. Poder, influencia, fuerza. Validez. Resultado adecuado; éxito de un procedimiento, sistema, medio o recurso.”<sup>52</sup>

En este orden de ideas, el doctor Morales Tobar respecto a la eficacia de la notificación y publicación de los actos administrativos señala:

La doctrina ha sido concluyente en determinar que la notificación, no constituye un requisito de la validez, sino de la eficacia del acto administrativo, al punto que los tratadistas excluyen del procedimiento administrativo constitutivo del acto administrativo, a la notificación, con lo que se deduce que un acto se reputa perfecto y totalmente terminado así no hubiere sido comunicado a las partes; lo que acontece es que el acto se vuelve inviable en sus efectos, dado el desconocimiento de las partes sobre la existencia del mismo, cuestión que produce como reitero que sus efectos sean inejecutables.<sup>53</sup>

Al respecto del nacimiento a la vida jurídica de un acto administrativo, se ha señalado la necesidad de manifestarse en la decisión administrativa, ya que la publicidad al no ser requisito de legalidad para la existencia del acto administrativo esta sería más bien un problema referente a la eficacia. Si bien indica que la administración luego de haber declarado su decisión, en lo referente a la teoría de la publicidad no se niega la existencia de dicho acto administrativo no publicitado, ven en este procedimiento la necesidad de exteriorizar la voluntad de la administración, que al no efectuarlo sería una situación anómala de su eficacia. Por esta razón, la notificación no sería un requisito para la validez del acto administrativo presunto, que puede derivar en el silencio administrativo, sea positivo o negativo.<sup>54</sup>

La eficacia de los actos administrativos, cuyos efectos se dan cuando así lo exija el contenido del acto, por requerimiento en la aceptación del destinatario o estar

---

<sup>51</sup> Guillermo de Cabanellas, en *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, tomo VIII (T-Z) 21ª Ed. (Buenos Aires: Ed. Heliasta, 1989), 305.

<sup>52</sup> Guillermo de Cabanellas, en *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, tomo III (D-E) 21ª Ed. (Buenos Aires: Ed. Heliasta, 1989), 380.

<sup>53</sup> Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 1ª. Ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 194.

<sup>54</sup> Efraín Pérez, *Derecho Administrativo*, tomo I, 4ª Ed., (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 563

sometido a una condición suspensiva o a plazo para el inicio de los efectos; cuando se requiera notificación o publicidad, o cuando se supedite a aprobación superior. Por lo que la notificación y la publicidad de los actos administrativos son un requisito para la eficacia que afectan derechos o intereses de los ciudadanos.<sup>55</sup> Se puede señalar que el acto administrativo por sí mismo ya es válido que si bien al ser emitido por la Administración se presume de legalidad y legitimidad, el cual debe ser necesariamente puesto en conocimiento del administrado con esta comunicación del acto en cumplimiento con el principio de publicidad para así convertirle en eficaz.

Con lo señalado en lo que respecta a la aplicación del principio de publicidad por parte de la administración, la cual debe emplear varias formas para hacer conocer los actos administrativos que hayan puesto fin o término a la actuación administrativa en la que se debe reiterar que se deben poner en conocimiento al administrado, que son de carácter particular y necesariamente deben estar normados.

La publicidad sería considerada y deberá ser tratada como diligencia externa a la formación o nacimiento del acto administrativo y que no podría incidir en su existencia o en la validez del mismo. Ya que el acto al ser formal debe respetarse cuando se realice esta actividad, que al tener un conjunto de solemnidades o requisitos extrínsecos se debe acompañar el acto y que este a su vez surta los efectos y además sea idóneo. La inobservancia o incumplimiento con la publicidad del acto administrativo, lo convierte en eficaz y si bien esta falta podría dar la posibilidad de impugnar la entrada en vigencia, hace imposible la aplicación o cumplimiento de la decisión administrativa sea de carácter general o particular, las mismas que se encuentran sujetas a las actuaciones de las autoridades.

En el evento que haya ausencia de publicidad del acto administrativo con carácter general no sería causal de nulidad, por cuanto la publicidad no es un requisito de validez como se ha señalado al ser una condición de eficacia y la contraposición frente a los particulares, entendida como el conocimiento que se tenga estos, sobre las decisiones que le impongan como por ejemplo limitaciones o restricciones a sus derechos, sin el cual no podrían exigirse.

---

<sup>55</sup> Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*. 21ª Ed. (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2010), 364,5.

La publicidad tiene como objetivo desde que el administrado a quien va dirigido el acto administrativo toma conocimiento pleno del mismo siendo eficaz no antes, ni después, ni tampoco desde la fecha de su emisión; ya que el no dar a conocer el acto sería violatorio a las disposiciones constitucionales y legales, que el ordenamiento jurídico lo establece, que lo recoge la normativa que consta en el Código Orgánico Administrativo.<sup>56</sup>

Es decir si el acto administrativo suscrito por la autoridad administrativa competente no ha sido publicado no obliga a terceros, que si bien puede existir en el mundo jurídico desde la suscripción, que es desde el momento en que obliga a la Institución que lo expidió y que además puede ser impugnado tanto en sede administrativa como judicial.<sup>57</sup>

Por lo que la puesta en conocimiento de las actuaciones de la administración cuya diligencia es efectuada por la misma debe realizar de forma íntegra y completa; a lo cual cabe precisar que es una exigencia de todo sistema de gobierno que la publicación debe reproducir íntegramente el acto de que se trate; invalidando las publicaciones que contengan solamente un extracto o una versión informal del acto.<sup>58</sup>

Son formas de publicidad las notificaciones, aplicables a los reglamentos; mientras que la identificación, lo es a los actos administrativos. El acto que no ha sido notificado no produce efectos jurídicos inmediatos. El acto administrativo carece de eficacia mientras no se haya notificado al interesado. La comunicación del acto afecta a la vinculación o sujeción del administrado. La notificación no debe ser imprecisa ni ambigua, con el objeto de no violar la garantía que se consagra en la Constitución. El objeto, y el fin, de la integración del acto administrativo, se logran, se concreta, se produce desde el momento en que el interesado a quien va dirigido tuvo conocimiento (que es el fin de la notificación). Es entonces cuando el acto administrativo adquiere eficacia no antes sino después de la fecha de su notificación. El acto administrativo no notificado por imposición de la administración debe llegar a ser eficaz mediante

---

<sup>56</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 101.

<sup>57</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 258.

<sup>58</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo, tomo IV, El Procedimiento Administrativo*, 8ª Ed., (Buenos Aires: BJA - Biblioteca Jurídica Argentina, 2004), 283.

invocación de sus efectos por parte del interesado. No ocurre lo mismo con el reglamento, si no es publicado no puede ser acogido por los particulares que tenga conocimiento del acto, porque ello violaría la igualdad ante la ley. El reglamento es necesario que se aplique en la generalidad de la sociedad con las disposiciones que allí se contemplan, sin hacer distinciones que no están establecidas en la normativa jurídica en mención. La notificación de un acto administrativo supone necesariamente el otorgamiento implícito acto-tácito.<sup>59</sup> En este sentido García de Enterría indica:

La publicación de los actos administrativos no tiene nada en común con la publicidad de las disposiciones generales, es un puro sucedáneo de la notificación, con igual trascendencia que ésta, respecto del acto administrativo que tenga por destinatario una pluralidad indeterminada de personas. La indeterminación previa de los destinatarios del acto y la ausencia de interesados en sentido propio son, pues, los supuestos determinantes de la procedencia de la publicación, que no excusa en ningún caso el deber de la Administración de notificar el acuerdo publicado respecto de quienes al comparecer en el procedimiento han salido del anonimato para mostrarse, en definitiva, parte interesada en el expediente. En buena lógica, la publicación, cuando suple a la notificación, debería contener iguales menciones que ésta; y se puede ordenar la publicación haya razones de interés público, como garantía de notificar a todos; en esos casos la publicación no sustituye a la notificación sino que la complementa.<sup>60</sup>

La difusión pública de un acto, contrato o reglamento puede realizarse mediante distintas técnicas: notificación personal en su domicilio, publicación en el boletín o diario oficial, inscripción en un registro público.<sup>61</sup>

Al respecto los mecanismos que se utilizan para dar a conocer a los gobernados los actos del Estado son los llamados procedimientos de publicidad, la misma que puede darse de dos formas principales: la publicación y la notificación; el primero es el procedimiento utilizado para dar a conocer los actos de carácter general, mientras que la notificación individual es utilizada para poner en conocimiento de los interesados los actos de carácter particular o individual.<sup>62</sup>

La notificación es la forma idónea o pertinente a fin de hacer efectiva la publicidad de los actos administrativos a los particulares los cuales están debidamente reglados; esto como corolario respecto a la actuación y gestión en que la administrativa

---

<sup>59</sup> Luis Oswaldo Trujillo Soto, *El Acto Administrativo en la Contratación Pública*, 1ª. Ed. (Quito: Ed. Jurídica del Ecuador, 2011), 44.

<sup>60</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 16ª Ed, (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013), 631,2.

<sup>61</sup> David Blanquer, *Derecho Administrativo*, vol. 1, 1ª. Ed. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 210.

<sup>62</sup> Libardo Rodríguez R., *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 19ª Ed., (Bogotá: Temis, 2015), 433.

debe proceder respecto al ejercicio del derecho de petición, cuando uno de los ciudadanos requiere información alguna institución del Estado por ejemplo de la gestión como lo indica la Constitución de la República del Ecuador,<sup>63</sup> y está señalada en el nuevo Código Orgánico Administrativo.<sup>64</sup>

Así mismo, se ha manifestado que el acto administrativo es eficaz cuando por intermedio del procedimiento de la notificación se hace conocer inmediatamente al administrado sobre su contenido para aquel entre en vigencia. La notificación es una formalidad inherente al acto, el mismo que debe cumplirse en el menor tiempo posible.

Con el cumplimiento de esta formalidad el acto se ejecuta; y no solamente se perfecciona, sino que entra en vigencia, a partir del cual las personas afectadas en sus derechos podrán plantear los recursos legales concernientes a la defensa de sus intereses.

Para que entre en vigencia el acto no debe existir ninguna clase de obstáculos que lo vuelvan ineficaz al indicado procedimiento administrativo. De existir alguna falta de la notificación no da margen alguno como para considerarlo lesivo al acto; sin embargo, la falta de esta mera solemnidad lo vuelve ineficaz e imperfecto al acto, puesto que no puede producirse los efectos jurídicos esperados.<sup>65</sup>

Las formas de publicidad son la exhibición del expediente, el cual puede ser consultado por las partes, defensores y aquel que tuviere interés legítimo en su exhibición; la publicidad de audiencias en las que se informa de su actuación en las que se trasmite por los medios de comunicación; y la publicidad de los debates ante la corte. Constituyéndose el principio de publicidad en sí mismo una esencial garantía del individuo respecto de la obra de la jurisdicción.<sup>66</sup>

En los mecanismo como la administración hace conocer su accionar es necesario su estudio y análisis, sobre todo en la aplicación del principio de publicidad, en la que se puede controlar las actuaciones de los órganos del Estado y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios al existir varias formas en que se puede hacer

---

<sup>63</sup> *Constitución de la República del Ecuador* (2008), tít. II, “Derechos”, cap. sexto, “Derechos de Libertad”, en *Registro Oficial*, No. 449 (20 de octubre de 2008), art. 66, numeral 23.

<sup>64</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 32.

<sup>65</sup> Hernán Felicísimo Jaramillo Ordóñez, *Manual de Derecho Administrativo*, 1ª Ed., (Loja: Universidad Técnica Particular de Loja: Ediloja, 2014), 214.

<sup>66</sup> Eduardo J. Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4ª Ed. (Montevideo - Buenos Aires: Ed. IB de F, 2009), 158,9.



conocer los actos administrativos al ser un aspecto extrínseco y posterior, ya que la publicidad es lo genérico cuyas especies de la misma serían –publicación, comunicación, notificación y ejecución–.

La publicación es la especie de publicidad aplicable a los reglamentos, e implica divulgarlos en forma apta para su conocimiento del público; a través de un boletín oficial.<sup>67</sup> En esa misma directriz, Juan Carlos Cassagne señala que la publicidad comprende como género dos especies: la publicación y notificación; la primera en materia de reglamentos y consiste en la transcripción del acto en el -boletín oficial- y la notificación que se traduce un efectivo y cierto conocimiento del acto por parte del particular. Propia de los actos de alcance individual.<sup>68</sup>

En esta misma línea la publicación es poner en conocimiento al administrado sobre el acto administrativo que está reglado por medio de la difusión oficial que es la forma más usual o común para dar a conocer del acto administrativo es la divulgación según lo regula nuestro ordenamiento jurídico en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,<sup>69</sup> como es –publicar– las leyes expedidas por la Asamblea Nacional y sancionada por el Presidente, tal como lo señala la Constitución de la República,<sup>70</sup> norma concordante con la Ley Orgánica de Función Legislativa,<sup>71</sup> si bien señala la promulgación, esta debe ser asimilada como la solemnidad en la publicación, que es la puesta en conocimiento de toda la sociedad de la ley; en este orden de ideas Dromi nos indica que: “El formalismo de la “promulgación de las leyes”, que es ingrediente de la infraestructura del Derecho, fue incorporado para asegurar justamente que sea conocido y cognoscible y la legalidad inquebrantable e inexorable, como reaseguro contra el arbitrio absolutista o tiránico.”<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo IV, 8ª Ed., *El Procedimiento Administrativo*, (Buenos Aires: BJA - Biblioteca Jurídica Argentina, 2004), 282.

<sup>68</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, tomo II, 7ª. Ed. actu. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002), 119.

<sup>69</sup> Ecuador, Presidencia de la República. “*Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*”(2002), art. 215 literales a), b) y c).

<sup>70</sup> *Constitución de la República del Ecuador* (2008), tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, cap. tercero, “Función Ejecutiva”, en *Registro Oficial*, No. 449 (20 de octubre de 2008), art. 147, numeral 12,.

<sup>71</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Función Legislativa*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 642 (27 de julio de 2009), art. 63, art. 72, y art. 155.

<sup>72</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, tomo 1, 13ª Ed. (Buenos Aires-Madrid-México: Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2015), 198.

Así mismo, en el Registro Oficial se debe publicar los decretos, acuerdos o resoluciones aprobados por la Asamblea Nacional, de acuerdo al ordenamiento jurídico contemplada en la Ley Orgánica de Función Legislativa.<sup>73</sup> La publicidad y la legalidad le dan -certeza ordenadora- al Derecho como garantía de su plena exigibilidad. De allí la positividad del Derecho, que crea un sólido basamento a la seguridad jurídica, y donde se instala, según los casos, -los principios de aplicación de la ley- a través de sus tipificaciones de la -ley promulgada- (conocida), la -ley manifiesta- (clara), -ley plena- (sin vacíos), -ley estricta- (sin discriminación), -ley previa- (sin retroactividad), -ley perpetua- (cosa juzgada), -ley general- (abstracta),<sup>74</sup> estos actos normativos expedidos por los órganos y entidades de las funciones del Estado, dentro del ejercicio de sus competencias que están orientado al interés público, al respecto Dromi nos enseña que: “como principio del gobierno republicano, no ampara a las normas secretas. Su justificación únicamente es viable en puntuales supuestos de *estado de necesidad*, cuando de manera excepcionalísima e insubsanable por las normas vigentes, esté en peligro la existencia misma de la República o la subsistencia de comunicad nacional.”<sup>75</sup> Así como los reglamentos orgánicos–funcionales o aquellos que sin tener la calidad reglamentaria deben ser conocidos por todos los administrados en virtud de la importancia política o por mandato expreso de la ley tal como lo determina el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.<sup>76</sup> -Del acto reglamentario-, en este caso, la información se hace a través de –publicación– o fijación. Como las leyes y los tratados internacionales, los decretos deben ser publicados en el Diario Oficial. -De un acto individual-, en este caso, su entrada en vigor resulta en general la -notificación-(con una acta con el acusó de recibo) a la persona interesada. En ciertos casos de ocurrir en que la decisión individual produciría efectos no solamente respecto al interesado sino relacionado con terceros, una medida más amplia de publicidad destinada a la información de estos últimos debe ser pronosticada. El acto

---

<sup>73</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Función Legislativa*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 642 (27 de julio de 2009), art. 46, art. 98 y art. 100.

<sup>74</sup> Roberto Dromi, *El Derecho Público en la Hipermodernidad*, 1ª Ed. (Madrid-México: Hispania Libros, 2005), 68,9.

<sup>75</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, tomo 1, 13ª Ed. (Buenos Aires-Madrid-México: Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2015), 264.

<sup>76</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 303 (19 de octubre de 2010), art. 324.

administrativo regularmente publicado o notificado, -tiene fuerza obligatoria- es decir que es a la vez –invocable– por todo administrado que puede prevalerse de él y – oponible- a todo administrado que puede, por otra parte, contravenir su legalidad u oportunidad.<sup>77</sup> En este sentido la administración pública debe poner a disposición del público a través por los medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter general sin perjuicio de dar cumplimiento a la obligación de publicar en el Diario Oficial. En este sentido el mecanismo de publicar a través de los medios electrónicos no es requisito para impugnar sino mecanismo complementario de publicidad,<sup>78</sup> al respecto de lo señalado, las nuevas disposiciones legales señaladas en el Código Orgánico Administrativo<sup>79</sup> tienen relación con lo indicado.

En cuanto a las sentencias expedidas en los recursos de casación y revisión por la Corte Nacional de Justicia y las resoluciones del Pleno serán publicadas de acuerdo a lo señalado en el Código Orgánico de la Función Judicial;<sup>80</sup> y de las actuaciones de la Corte Constitucional según lo señala la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.<sup>81</sup> Por lo que la publicación también se aplica en ciertos procedimientos determinados en la ley en actos particulares, cuando las decisiones tengan relación de manera directa e inmediata a terceros que tengan interés o que hayan intervenido en el trámite.

La otra especie de publicidad es la –comunicación–, que es dar a conocer al afectado mediante la entrega personal sea esta mediante oficio, memorando o correo certificado respecto de la información en la expedición de un acto administrativo como los de cúmplase, condición, discrecionales o respuestas a peticiones de interés general que pueden poner fin a una actuación administrativa como el caso del cese, de un

---

<sup>77</sup> Jacqueline Morand-Deviller, *Curso de Derecho Administrativo, Curso Temas de reflexión Comentarios y análisis de fallos*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 401,2.

<sup>78</sup> Libardo Rodríguez R., *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 19ª Ed., (Bogotá: Temis, 2015), 435.

<sup>79</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 90; art. 91 y art. 92.

<sup>80</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 544 (09 de marzo de 2009), art. 197.

<sup>81</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 52 (22 de octubre del 2009), art. 93.

nombramiento o declaración insubsistente de un nombramiento o la remoción, los movimientos de personal como traslados y encargos, entre otros.<sup>82</sup>

En este sentido, la notificación es un acto de comunicación; el fin es el de transmisión. Es un acto autónomo, distinto a otro generalmente contenido en él, que es lo que se comunica; además está sujeto a determinadas formas, inclusive relativas a su documentación.<sup>83</sup> Este acto de comunicación es la materia técnica de designar a lo que conocemos generalmente como –notificación–. Que es el instrumento que utiliza la judicatura para comunicarse con los sujetos del proceso, e incluso con terceros posibles afectados por talas actuaciones.<sup>84</sup>

Es así que la notificación es una diligencia que más se utiliza y usa la cual trata de dar a conocer de la forma más directa posible al interesado respecto del acto administrativo para que sepa el contenido de forma completa, gratuita, e indicándose la posibilidad de que se interponga las clases de recursos cuándo y ante quién puede ejercerlos o en caso de que no sea procedente la impugnación en sede administrativa, y que es recogida por la nueva normativa constante en el Código Orgánico Administrativo.<sup>85</sup>

Tomando en cuenta la notificación del acto administrativo es un acto formal y que para su eficacia de esta diligencia se debe efectuar este hecho mediante las diferentes modalidades que están establecidas para tal efecto.<sup>86</sup> Al respecto para la plena validez del acto administrativo, este debe ser debidamente notificado, excluyendo las otras actuaciones del órgano administrativo salvo que la Ley de forma expresa así lo disponga; en asuntos de interés particular se requiere de esta notificación, en donde se determina los plazos para la notificación a partir del momento de su expedición, se establece la información sobre el acto administrativo. También se establece medios alternativos para la notificación, la cual debe tener constancia de la recepción, la información sustancial pertinente en la que se debe constar en el expediente como el

---

<sup>82</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 263.

<sup>83</sup> Enrique Véscovi, *Teoría General del Proceso*, reimp. 2ª Ed., (Bogotá: Temis, 2006), 243.

<sup>84</sup> Jordi Nieva Fenoll, *Derecho Procesal I, Introducción*, 1ª. Ed., (Madrid: Marcial Pons, Edic. Jurídicas Sociales, 2014), 290.

<sup>85</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 164.

<sup>86</sup> Ramón A. Huapaya Tapia, *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación Estudios y Cuestiones*, 2ª Ed. (Lima: ARA editores, 2013), 286.

correo electrónico sea por requerimiento expreso o consentimiento del administrado; proveyéndose además la publicación para notificar los actos administrativos cuando haya pluralidad indeterminada de personas o cuando sea insuficiente la notificación a un solo interesado tal como lo señala el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en sus artículos 66; 125 numerales 1, 2, 3; 126 numerales 1, 2, 3, 4; y, 127 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6; así como la Ley de Modernización del Estado, en su artículo 29;<sup>87</sup> y, que en la normativa que entrará en vigencia lo recoge en el Código Orgánico Administrativo.<sup>88</sup>

Los actos administrativos en sentido estricto, la forma de publicidad aplicable es la notificación, que importa un conocimiento cierto del acto por el destinatario, esta notificación debe transcribir de forma íntegra el acto en la que incluye la parte resolutive y de motivación; así como la enunciación completa y fiel de los medios de impugnación.<sup>89</sup>

Por eso, en cuanto al contenido de las notificaciones, debe transcribirse en forma íntegra el acto que va a notificarse, es decir, los fundamentos y su parte dispositiva.<sup>90</sup> Es decir todas las notificaciones que se realicen este tipo de actuaciones, no deben ser confusas o indeterminadas ya que incluso con aquello se garantiza lo dispuesto en normas constitucionales y legales.

Estas notificaciones que se efectúan pueden ser de diferentes formas, según Dromi lo manifiesta que: “podemos afirmar que existe flexibilidad en cuanto a la forma de efectuar las notificaciones, es decir, se pueden realizar por cualquier medio, siempre y cuando brinde certeza respecto de la fecha de la notificación.”<sup>91</sup>

Por lo que al existir varias clases de notificaciones, los medios que se puede dar a conocer el acto administrativo son los más diversos, cuya singular relevancia en sus diversas manifestaciones con las que se puede poner en conocimiento las actuaciones de

---

<sup>87</sup> Efraín Pérez, *Derecho Administrativo*, tomo I, 4ª Ed., (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 562, 3,4.

<sup>88</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 165; art. 166 y art. 170.

<sup>89</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo, tomo IV, El Procedimiento Administrativo*, 8ª Ed., (Buenos Aires: BJA - Biblioteca Jurídica Argentina, 2004), 284.

<sup>90</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, tomo II, 7ª. Ed. actu. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002), 570.

<sup>91</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, tomo 2, 13ª Ed. (Buenos Aires-Madrid-México, Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2015), 453.

la administración y las más usuales entre las que se destacan son la personal (la principal), la notificación por edicto, la notificación por anotación y por conducta concluyente, la notificación por correo y ahora con el uso de las tecnologías la notificación electrónica; señalaremos brevemente en que consiste cada una de las formas que la administración pone en conocimiento la actividad estatal que realiza.

Al respecto, de las clases de notificación que se destaca es la notificación – personal– que es la más común, se hace de manera directa al interesado, al representante legal, apoderado o delgado empleando el medio más eficaz, sea mediante citador, vía correo u otro medio eficaz que puede ser el envío mediante correo certificado en el lugar donde es posible ubicar al administrado dentro del procedimiento administrativo en la que se cumpla de modo efectivo tal propósito;<sup>92</sup> que se deberá sentar la razón correspondiente debido ser anexada al expediente la constancia o certificación que la diligencia se efectuó, que se convierte en un requisito necesario para la validez, como se instrumenta en la norma del Código Orgánico Administrativo.<sup>93</sup>

Como el principio general exige, que haya constancia fehaciente en el expediente administrativo de la recepción por parte del interesado, de la identidad y contenido del acto notificado y la fecha en que se practica; al tratarse de un acto formal de modo que la omisión vicia la eficacia de la notificación.<sup>94</sup>

La notificación será personal en tanto y cuanto sea el propio destinatario del acto quien es informado en forma directa, sea por entrega de copia de la resolución sin tener el expediente a la vista, o por acceso directo al expediente con simultánea entrega de copia.<sup>95</sup>

La diligencia de notificación, de ser posible deberá estar firmada por la persona a la cual debe tener conocimiento con tal acto, deberían estar señalado además los recursos a los que tiene acceso el administrado, la autoridad ante quien puede

---

<sup>92</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 265.

<sup>93</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 138 y art. 171.

<sup>94</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 16ª Ed. (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013), 629.

<sup>95</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo IV, *El Procedimiento Administrativo*, 8ª Ed., (Buenos Aires: BJA - Biblioteca Jurídica Argentina, 2004), 286.

interponerlos, el plazo para efectuarlo, la constancia de la misma, la fecha de entrega de la notificación con la copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo.

Respecto a la notificación por –edicto– es la diligencia mediante el cual se efectúa por escrito en la cual se fija en un lugar público del despacho de la autoridad que emana el acto administrativo que da noticia al administrado esta forma de notificación que procede de forma subsidiaria; que hoy es anacrónica e inútil al fijar en el tablón de los anuncios del juzgado, boletín oficial o diario de información general.<sup>96</sup>

En cuanto a la notificación por -anotación- que es concerniente a los actos de registro público, que atañe a la –apostilla– de los actos jurídicos que deben ser inscritos, sin confundir con la operación de registro e inscripción. Entendiendo que la notificación, regirá desde el día que se efectuó la respectiva anotación. Que a decir de nuestra legislación lo podemos encontrar en la Ley Notarial;<sup>97</sup> y, en la Ley de Registro;<sup>98</sup> así como en la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.<sup>99</sup>

Continuando con el análisis de las clases de notificaciones esta la -conducta concluyente-, que se hace referencia la deducción de los actos de la persona que se relaciona con la resolución administrativa que ha afectado y que tiene conocimiento pleno del mismo, que puede darse de dos formas: cuando la persona interesada se da por conocedora del hecho y la que utiliza los recursos legales como la presentación de una demanda ante el contencioso administrativo u otra actuación que le faculte la ley sea en sede administrativa, civil o penal.<sup>100</sup>

En relación a la notificación por –correo- es la que se refieren a la práctica mediante el envío del acto administrativo a la dirección que el administrado ha señalado y que se entenderá realizada la fecha que conste que recibió dicho correo que se deja constancia del envío por esta vía y se efectuará una razón de este hecho en la que se hace

---

<sup>96</sup> Jordi Nieva Fenoll, *Derecho Procesal I, Introducción*, 1ª. Ed., (Madrid: Marcial Pons, Edic. Jurídicas Sociales, 2014), 292.

<sup>97</sup> Ecuador, *Ley Notarial*, en *Registro Oficial*, No. 158 (11 de noviembre de 1966), art. 18, numeral 10.

<sup>98</sup> Ecuador, *Ley de Registro*, en *Registro Oficial*, No. 150 (28 de octubre de 1966), art. 13, art. 18, art. 41 y art. 56-A.

<sup>99</sup> Ecuador, *Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 162 (31 de marzo de 2010), art. 16 y art. 17.

<sup>100</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 270.

constar en el trámite administrativo,<sup>101</sup> y que es recogido en el Código Orgánico Administrativo.<sup>102</sup>

Así mismo, a modo de referencia mencionaremos la notificación de manera – verbal– en estrados cuando la decisión de la autoridad se adopte en audiencia pública;<sup>103</sup> incluso podría añadirse la notificación por la -vía telefónica- que es excepcional que la administración debe tener los respaldos que justifiquen que al administrado o interesado se efectuó de forma idónea dicha diligencia.

Respecto a la notificación –electrónica– [informática o telemática] que hoy en día está generalizando la utilización de estas herramientas, por lo que con el uso de los medios electrónicos y las tecnologías, mediante la cual se pone en conocimiento un mensaje de datos que contiene el acto administrativo y que le interesa al destinatario, la cual debe asegurar la inviolabilidad de la comunicación, de acuerdo a la normativa establecida para tal efecto, entre la administración y el administrado el cual previamente ha aceptado que se le informe por este medio, señalando la dirección electrónica o correo electrónico por el cual opto como la forma de notificación y que se da por efectuada para los efectos legales, que debe darse desde su emisión hasta su recepción, en la fecha y hora que recibió dicho mensaje de datos; es decir debe existir mecanismos que den certeza tanto en la emisión del mensaje de datos y de la precisión de los procedimientos tendiente a su recepción por parte del destinatario y a dejar constancia cierta de que se efectuó la diligencia, así como en el expediente de este acto procesal a lo cual incluso para tener un certeza efectiva se puede agregar mediante la utilización de la firma electrónica, para lo cual nuestro ordenamiento jurídico lo señala en la Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensaje de Datos,<sup>104</sup> que es instituida en la normativa que se aplicará en la entrada en vigencia con el Código Orgánico Administrativo.<sup>105</sup>

Estas notificaciones electrónicas al ser automáticas, más céleres y económicas que las de soporte de papel que tiene su natural retardo a favor del receptor, donde se

---

<sup>101</sup> *Ibíd.* 271.

<sup>102</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 165 inciso segundo.

<sup>103</sup> Libardo Rodríguez R., *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 19ª Ed., (Bogotá: Temis, 2015), 436.

<sup>104</sup> Ecuador, *Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensaje de Datos*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 557 (17 de abril de 2002), art. 10 literales a) y b), art. 11 literales a), b) y c), art. 13, art. 14 y art. 51.

<sup>105</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 93 y art. 188.



han acortado el tiempo cuyo control de la base de datos se puede efectivizar por orden judicial, de oficio o a pedido de parte; que no está exenta de problemas como la caída de los servidores, hakeo externo o el acceso indiscriminado del texto de las resoluciones por Internet, que desborda en la más genérica de la publicidad del expediente.<sup>106</sup>

Desde esta perspectiva y de acuerdo al principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, a través de las comunicaciones, notificaciones y publicaciones de acuerdo al ordenamiento jurídico, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en la ley.<sup>107</sup> Dentro de los vicios relativos a la publicidad señalan que esta constituye un requisito esencial para que el acto administrativo cobre validez respecto de terceros ya que la integración de la publicidad como un requisito formal torna necesario averiguar cuál es el tipo de invalidez que afectará al acto administrativo a raíz de algún vicio de esta índole.<sup>108</sup>

Con estas formas de notificación que es garantía del administrado la cual debe ser interpretado y aplicado desde la perspectiva que la falta de notificación (o publicación, en su caso) en forma, demora la eficacia del acto cuando éste es susceptible de producir un perjuicio a su destinatario; que por mandato legal se pone un plazo para que dé cumplimiento con este acto.<sup>109</sup> Y sólo, para complementar el tema de forma integral, dentro de una causa que se sustancie, el principio de publicidad de la prueba, es que debe permitir a las partes poner en conocimiento, intervenir en su práctica, objetarlas si fuere del caso, discutir las y analizarlas para presentar ante la autoridad judicial el valor que tienen, con alegaciones oportunas cuyo examen y conclusión deben ser conocidas por las partes y estar al alcance de toda persona que esté interesado en

---

<sup>106</sup> Oscar Eduardo Vázquez y Florencia Marchessi, *La Revolución del "Click"*, Jorge W. Peyrano dir. – Silvia L. Esperanza coord., *Nuevas Herramientas Procesales II*, 1ª Ed. (Buenos Aires: Rubinzal–Culzoni Editores, 2014), 131, 2.

<sup>107</sup> Carlos Arturo Cano Jaramillo, *Oralidad, Redacción, Argumentación y Texto Jurídico Conflictivo, Argumentación y Convivencia Pacífica*, 1ª Ed., (Bogotá: Edic. Jurídicas Andrés Morales, 2014), 890,1.

<sup>108</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, tomo II, 7ª. Ed. actu. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002), 185.

<sup>109</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 16ª Ed, (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013), 632.

aquello.<sup>110</sup> Al respecto, debe mencionar que la Corte Nacional de Justicia [Sala de lo Penal] dentro de la sentencia publicada en la Gaceta Judicial 10 de 12 de julio del 2011, Serie 18, página 3757,<sup>111</sup> sobre -el principio de publicidad- que al momento de actuar pruebas, entre otras se manifestó que al ser una garantía, la prueba podía conocerla cualquier persona, que los procesos pueden ser conocidos por la sociedad, la cual es un freno para la violación al debido proceso, que las actuaciones no deben ser secretas y así mismo son un derecho de las partes en conocer las actuaciones de la contraparte y saber las razones que tuvo el juzgador para dictar la resolución.

Así mismo la publicidad del acto administrativo da la capacidad que los afectados puedan controvertir o impugnarlos en la forma o por los medios que la normativa lo señala. Lo cual hay que tomar en consideración los términos que se cuentan a partir de la notificación o publicación, inclusive sirve de base para contar el tema de la caducidad de la acción.<sup>112</sup> En este contexto, en cuanto a la puesta en conocimiento de los actos que afecten derechos subjetivos o interés legítimos, debe tomarse en cuenta lo referente al plazo que debe efectuarse la diligencia, así como en lo que respecta a los plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en el acto administrativo o para impugnar que se cuenta a partir del primer día siguiente hábil a la notificación este lapso de tiempo o computo va a correr a partir de la notificación validada y que es el que debe ser considerada, ya que la misma debe ser realizada a su vez en día hábil, que está acopiada en la nueva normativa del Código Orgánico Administrativo.<sup>113</sup>

Por otra parte hay que tomar en cuenta, lo referente a la publicación de las sanciones administrativas y el uso de las tecnologías, cuyos efectos de la circulación

---

<sup>110</sup> Hernando Devis Echandía, *Teoría General de la Prueba Judicial*. tomo I, 6ª Ed. (Bogotá: Temis, 2012), 117.

<sup>111</sup> “7) Principio de publicidad. La prueba puede y debe ser conocida por cualquier persona, ya que proyectada en el proceso tiene un carácter social, esto es, hacer posible el juzgamiento de la persona en forma adecuada y segura. La aplicación del principio de publicidad significa que los procesos pueden ser conocidos fuera del círculo de los jueces y de los sujetos procesales, esto es, puede ser conocido por cualquier persona dentro de la sociedad. La publicidad es una garantía para las personas en general, por este principio la actividad judicial se somete al control de la sociedad y a la vez constituye un freno para la violación de las garantías del debido proceso (Art. 76 C. R.). En el proceso, no puede haber actuaciones secretas para una de las partes, así la publicidad consiste en un derecho de las partes para conocer todas las actuaciones que susciten en el proceso, a conocer las pruebas actuadas o solicitadas por la contraparte y a saber las razones que tuvo el Juez para dictar sentencia;”

<sup>112</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 260.

<sup>113</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 158.

oficial sobre las sanciones que hoy en día se pueden expandir con mayor rapidez a través de la divulgación en Internet y su reproducción virtual, así como los buscadores y la base de datos de todo tipo. Sin embargo esta forma de dar a conocer una sanción, se podría señalar por un lado el interés de terceros respecto a la sanción y por otro de que sirva como advertencia; ahora bien, qué pasa sobre el perjuicio dudoso si dicha sanción se la ha declarado ilegal, por lo que estaría en juego el desvalor social y cómo podría ser sujeto de rehabilitación; tanto más que la publicación no se configura como una sanción en si misma ya que esta tiene por objeto dar a conocer la sanción impuesta, como aspecto de ejecución de la sanción [sanción accesoria].<sup>114</sup>

Al respecto en los casos que la Administración dentro de su auto tutela al tener la potestad sancionadora la cual es reservada y discreta, sin necesidad de hacerlo público la reprobación o amonestación, en algunas materias tiene la obligación de difundirla cuyo fin es ejemplarizante del no hacer, como una medida aflictiva dirigida a desprestigiar al infractor.<sup>115</sup>

Así mismo para integrar el estudio del tema se debe señalar lo que la nueva normativa del Código Orgánico Administrativo<sup>116</sup> revelando las novedosas formas de notificar al administrado en esta sede, como es el uso de los medios de comunicación, la notificación en el extranjero.

### **3. Límites al principio de publicidad**

Existen divergencias respecto a limitar la publicidad en las actuaciones de la administración, ya que han señalado que la oportunidad de la publicidad, que al ser también el derecho de tener un proceso público, sin restricción alguna; se exige por parte de la Constitución la publicidad que ha sido configurada también como un derecho subjetivo, al tratarse de un derecho-deber [derecho para el individuo y deber para las Instituciones], que se debe alcanzar la legitimidad de una sociedad en democracia cuando por un lado se protege a las partes (individuos) y además como control público

---

<sup>114</sup> Alejandro Huergo Lora, *Publicidad del nombre de los infractores (sanción de)*, Blanca Lozano Cutanda, dir. *Diccionario de Sanciones Administrativas*, 1ª Ed. (Madrid: Iustel, 2010), 938,9.

<sup>115</sup> David Blanquer, *Derecho Administrativo*, vol. 2, 1ª. Ed. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 669.

<sup>116</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 167, art. 168 y art. 169.

que se pueda mantener la confianza de la comunidad, que es una de las bases del debido proceso y uno de los pilares del estado de Derecho.<sup>117</sup>

Sin embargo, la garantía de publicidad presenta límites razonables que puede exceptuarse atendiendo razones de moralidad, orden público y seguridad nacional; intereses de menores o vida privada o la posibilidad de menoscabo de la recta impartición de justicia.<sup>118</sup>

En este sentido sobre el principio de publicidad en sede administrativa, la cual hace referencia que no deben existir una tramitación secreta, ni procedimientos ocultos, sin restricciones, salvo por aspectos excepcional y estrictamente señalados en la normativa, las actuaciones de las autoridades y funcionarios deben ser conocidas por los partícipes en la causa, así como de todas las actuaciones procesales y de cara a la ciudadanía. Es decir, existiendo excepciones a tal requisito previo a la publicidad para su eficacia cuando deban ejecutarse de manera inmediata tales como evitar o remediar una perturbación del orden público [aspectos de defensa nacional, seguridad, salubridad, cuestiones económicas].<sup>119</sup>

Es así que hay particularidades en el principio de publicidad no resulta de todo aplicable y en los cuales existen restricciones a que pueda cumplirse, por la afectación que acarrearían estos otros a derechos fundamentales.

De forma excepcional se puede restringir la publicidad, sin limitar al principio de contradicción cuando sea de orden público o seguridad nacional que se vean amenazados, un posible daño a grupos vulnerables como los niños y adolescentes. Permitiendo que los ciudadanos y los medios de comunicación asistan a las audiencias públicas, para conocer las pruebas que se practican y el desarrollo del procedimiento, por su transparencia ayuda a controlar cualquier arbitrariedad y se debata en juicio público.<sup>120</sup> Que en nuestra legislación lo señala en varios cuerpos normativos y para

---

<sup>117</sup> Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 13ª Ed., (Madrid: Marcial Pons, Edic. Jurídicas y Sociales, 2012), 383.

<sup>118</sup> Víctor García Toma, *Los Derechos Fundamentales*, 2ª. Ed. corr. y aum., (Lima: Adrus SRL, 2013), 991.

<sup>119</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 260.

<sup>120</sup> Carlos Arturo Cano Jaramillo, *Oralidad, Redacción, Argumentación y Texto Jurídico Conflicto, Argumentación y Convivencia Pacífica*, 1ª Ed., (Bogotá: Edic. Jurídicas Andrés Morales, 2014), 503,4,5

referencia como se indica en la Ley de Seguridad Pública y del Estado,<sup>121</sup> así como en el Código de la Niñez y Adolescencia<sup>122</sup> y en el Código Orgánico Integral Penal.<sup>123</sup>

Hay que tomar en cuenta la publicidad podría generar en ciertos casos distorsiones, por lo que hay que cuidar que estos –terceros– sobre todo los indirectos, que en muchos casos son los medios de comunicación que en forma deliberada puedan manejar o bajo su punto de vista podrían incurrir en tener procesos paralelos que pueden resultar afectados o perjudicados los administrados que están involucrados en una causa; ya que este derecho de publicidad no es absoluto y hace necesario también regularlo por motivos ya señalados [orden público, seguridad nacional, intereses de los menores, intimidad de las partes] libertades o circunstancias especiales que puedan perjudicar a una correcta y debida actuación de la administración.

Es así que dar a conocer casos de interés general o interés público, bajo ciertas circunstancias, la intervención de los medios de comunicación si bien podría generar beneficios, también pueden constituir en riesgo para el proceso, y un efecto perjudicial para el administrado como por ejemplo la dificultad en la resocialización de la persona contra quien se instauró una causa, el problema en la obtención de la verdad de los hechos o la distorsión de los testimonios de los involucrados, así como se podría poner en peligro el honor de la persona procesado así como de los testigos que podrían ser expuestos al desprestigio y difamación en la noticia que se envié al público; así mismo la amenaza de la dignidad en el debate oral que se puede incrementar y exacerbar a la población.<sup>124</sup>

Si bien el principio de publicidad se opone al del secreto en el desarrollo del procedimiento, el conocimiento público de los actos administrativos en el proceso es un medio de contralor de la justicia; pero que también tiene defectos que puede desvirtuar

---

<sup>121</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 35 (28 de septiembre de 2009), art. 19 y art. 23.

<sup>122</sup> Ecuador, *Código de la Niñez y Adolescencia*, en *Registro Oficial* No. 737 (03 de enero de 2003), art. 46, art. 52, art. 54; art. 258 y art. 317.

<sup>123</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 180 (10 de febrero de 2014), art. 5, numeral 20; art. 562 y art. 567.

<sup>124</sup> Diego Salinas Mendosa, *La Publicidad del Proceso Penal como Garantía Constitucional*, 1ª Ed., (Lima: Palestra Editores, 2012), 75,6.

el fin esencial que solo se interesa en determinados procesos en especial cuando ciertos medios masivos de comunicación realzan, y que no son bien orientados.<sup>125</sup>

Se hace necesario el examen de ponderación en la aplicación de la publicidad en este tipo de casos, como para el mantenimiento de la paz social, habrá ciertos procesos o procedimientos que si bien no deben ser un misterio estos trámites podrían ser sometidos a una reserva, como por ejemplo si la falta de ciertas armas de fuego en un rastrillo de la fuerza pública, que no pueden ni deben ser entiendo como arbitrio y menos aún que se genere una sospecha en el cumplimiento del principio de publicidad o incluso no se alegue que este principio no pueda aplicarse a un determinado trámite, en el cual, no quiere decir que se esté incumpliendo con el ordenamiento jurídico, el que debe en todos los casos buscar la verdad y hacer que se logre una aplicación de la justicia en una determinada causa.

Desde esta perspectiva cuando los medios de comunicación pretenden transmitir las audiencias pueden generar ciertas situaciones como distorsionar la realidad por los resúmenes valorativos y en ciertos casos la manipulación de registros; así como el prejuizamiento popular que condicionan en la colectividad una censura con el acusado o absolución anticipada, que la prensa tiene la obligación de omitir aquellas acciones que vulneren la personalidad, practica la diligencia periodística y evitar falsear la realidad.<sup>126</sup>

De esta manera se garantiza el derecho a una buena administración en los términos que establezca la ley, el comprender el derecho de todos ante la administración, a obtener una información veraz y poder acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos cualquier sea sus soporte respetando las excepciones establecidas en la ley.<sup>127</sup>

#### **4. Importancia del principio de publicidad**

Al ser un principio integrador del derecho al debido proceso, el principio de publicidad tiene una especial relevancia por la cualidad de producir los efectos en la

---

<sup>125</sup> Enrique Véscovi, *Teoría General del Proceso*, reimp. 2ª Ed., (Bogotá: Temis, 2006), 60.

<sup>126</sup> Diego Salinas Mendosa, *La Publicidad del Proceso Penal como Garantía Constitucional*, 1ª Ed., (Lima: Palestra Editores, 2012), 83.

<sup>127</sup> Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *De los Derechos Humanos al Derecho a una Buena Administración*, Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutiérrez Rodríguez, Coord. *Derecho a una Buena Administración y la Ética Pública*. 1ª. Ed. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2011), 49.

realidad de las cosas, al transformar su estado jurídico creando nuevos derechos u obligaciones al aplicarlo.

En este sentido y en esta perspectiva así como referencia cabe indicar que el principio de publicidad se interrelaciona con otros principios, derechos y garantías; las cuales lo enunciamos entre los principales esta indexado desde la perspectiva constitucional al debido proceso y la tutela efectiva como ya señalamos, la oralidad, el de transparencia, la motivación, la seguridad jurídica, la participación ciudadana así como el derecho de recurrir.

Es decir, el procedimiento que se sustancie ante el órgano regulador debe ser ante todo transparente, informal, abierto a la información del público, con decisión final suficientemente motivada, es decir las audiencias deben ser públicas, ordenadamente articuladas, con tiempos limitados y transcripción escrita de las mismas, las cuales resultan muy útiles como medio de enriquecer la información pública y la información al público. En la cual también constituye un valioso elemento para una eventual revisión judicial -a posteriori-.<sup>128</sup> La relación entre ciudadanos y la Administración Pública actúan conforme al principio de transparencia.<sup>129</sup>

Cabe indicar que la publicidad como principio en el desarrollo de las actuaciones administrativas, que obliga poner en conocimiento sobre todo a sus destinatarios de los actos administrativos no solo con el fin que tenga conocimiento y dé su cumplimiento, sino también que les permita impugnar a través de los correspondientes recursos y acciones; este principio de publicidad entendido como el conocimiento de los hechos, que hace referencia a que las actuaciones de la administración a todo nivel y en general puedan ser conocidas, inclusive por cualquier persona, más aún cuando se trata de actos de la administración que pueda afectar de forma indirecta.

El principio de publicidad tiene relación con el accionar de la administración abarca no solo la regulación general del procedimiento administrativo en su instrumentación, la necesidad que el expediente al no ser secreto para los interesados, los cuales tendrán el derecho que comunique su estado [el contenido de los informes, las normas y acuerdos, pudiendo presentar los documentos que estimen útiles a la defensa]

---

<sup>128</sup> Gaspar Ariño Ortiz, *Lecciones de Administración (y Políticas Públicas)*. 1ª. Ed (Madrid: Iustel, 2011), 738.

<sup>129</sup> David Blanquer, *Derecho Administrativo*, vol. 1, 1ª. Ed. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 210.

que garantice la calidad y transparencia de la actuación administrativa rompiendo el tradicional ocultamiento de la entidad, introduciendo un nuevo concepto de la relación entre la administración y el ciudadano; como la identificación de las autoridades y del personal que está al servicio de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramita los procedimientos, la obtención de información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos con las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones y solicitudes que se propongan realizar, así como conocer el estado de la tramitación del procedimiento y el acceso a los archivos y registros [sean estas expresiones en gráficos, sonoro, imagen, o cualquier otro soporte materia] administrativos que transforma los hábitos tradicionales emplazando a actuar en despachos de –cristal-, a la vista de todos los ciudadanos;<sup>130</sup> con respecto al archivo y su acceso, señala en la nueva normativa del Código Orgánico Administrativo.<sup>131</sup>

Dentro de los principios que se conforma el procedimiento en sentido estricto consta el de publicidad, que se concreta en el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, a conocer el estado del procedimiento, identificar la autoridad y funcionario que lo tramita, a ser informado de los requisitos exigidos para presentar una solicitud y que además tienen relación con el principio de transparencia.<sup>132</sup> Al respecto el doctor Morales Tobar, nos indica que el principio de publicidad constituye un derecho fundamental del administrado en el procedimiento que involucra el principio de participación del ciudadano, con respecto al manejo de la cosa pública y rendición de cuentas conste en el primer considerando de la Ley Orgánica de Acceso y Transparencia a la Información Pública.<sup>133</sup>

La publicidad de los actos de gobierno es sin duda una nota de la República, necesaria para garantizar con medidas concretas la –transparencia– de la gestión de gobierno.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 16ª Ed, (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013), 496.

<sup>131</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial*, Segundo Suplemento No. 31 (7 de julio de 2017), art. 95 y art. 96.

<sup>132</sup> Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*. 21ª Ed. (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2010), 355.

<sup>133</sup> Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 1ª. Ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 108.

<sup>134</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, tomo 1, 13ª Ed. (Buenos Aires-Madrid-México: Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2015), 198.



Desde esta perspectiva el principio de publicidad es la mejora en la información y que abarca también al principio de transparencia para tener conocimiento del accionar del Estado y su administración de la cosa pública, de forma clara y diáfana, al ser un acto formal que sirve además para calcular el término para interponer un recurso contencioso; ello permite favorecer y acrecentar a la publicidad real, la participación autentica y efectiva del administrado que debe ser completa y normal. El derecho de acceso a la información pública es un elemento fundamental para la transparencia en la acción de la Administración Pública. Siendo un derecho regulado mediante leyes específicas en la mayoría de países democráticos.<sup>135</sup> Cabe indicar que nuestra legislación nos remite a la Ley Orgánica Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>136</sup> así como la nueva normativa que prescribe en el Código Orgánico Administrativo.<sup>137</sup>

La administración debe dar la información a cualquier persona que tenga interés en aquello, es decir el acceso al expediente como los actos administrativos que emitan, respetando los intereses legítimos, al ser un elemento que se configura en el derecho ser administrados de manera eficiente, como objetivo mismo del Estado que a su vez es un control y medida para hacer eficaz y transparente a la Administración Pública, utilizando inclusive a las tecnologías de la información y comunicación para la presentación de documentos y la realización de trámites administrativos.

De esta manera la publicidad es una disposición que básicamente se aplica al proceso penal no es de modo exclusivo; ya que al ser un principio procesal, dentro de los llamados principios formativos del proceso, este permite el control social, a través de los medios de comunicación social, en el Estado Moderno de Derecho, al ciudadano tiene mayor participación en las decisiones trascendentales de la Nación; ya que su participación es de modo indirecto que controla su labor como opinión pública. Esta es una garantía de acceso libre e irrestricto a los ciudadanos,<sup>138</sup> [por lo que los funcionarios

---

<sup>135</sup> Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 13ª Ed., (Madrid: Marcial Pons, Edic. Jurídicas y Sociales S.A., 2012), 678.

<sup>136</sup> Ecuador, *Ley Orgánica Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 337 (18 de mayo de 2004), art. 1, art. 2 literal a) y art. 4 literal c).

<sup>137</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 12.

<sup>138</sup> Aníbal Quiroga León, *Proceso Contencioso Administrativo: Principios y Debido Proceso en las Garantías Constitucionales*, Giovanni Priori Posada, edit. *Proceso y Constitución*, (Lima: ARA Editores E.I. R.L., 2011), 782.

públicos están sometidos al escrutinio público a través de los medios de comunicación así como el uso de las redes sociales].

Es así que, la administración en cumplimiento del principio de publicidad que es un estándar aplicable al ámbito administrativo, no puede inobservar en promover la consecución de dos objetivos: la protección a las partes en el proceso que la comunicación a las partes y a terceros ya que la reserva puede ser proclive a la corrupción o el abuso de poder que aumenta la desconfianza ciudadana; por esto las actuaciones deben mantenerse en dos planos: el interno que permite a las partes de un trámite el acceso y al conocimiento de los actos del proceso y el externo que permite el acceso al conocimiento a la ciudadanía en general. Siendo trascendente que el público en general este pendiente del trámite y de ser el caso el seguimiento inclusive de los medios de comunicación.

Con este mismo direccionamiento, podemos decir que el alcance del principio de publicidad es un derecho de la sociedad y no solo de quienes intervienen en un proceso o procedimiento; el público debe conocer y controlar las actuaciones así como la decisiones que la administración adopte, esta vigilancia que se tenga a la administración será encaminada para evitar alguna actuación arbitraria, y además garantiza con sus acciones la imparcialidad y el respeto de los derechos del administrado.

La actuación de la administración pública debe estar encaminada en la transparencia durante todo el ejercicio y actividad que esta realice; en donde se incentive y desarrolle una actuación activa de la sociedad cuya participación sea tan importante y necesaria para que además los actos administrativos sean sustentados y debidamente motivados; es decir la actuación de los entes estatales incluso da certeza y seguridad jurídica a los administrados, ya que las actuaciones que tenga deberán estar enmarcados en el ordenamiento jurídico evitando los posibles abusos que podrían generarse.

La publicidad al efectuar su práctica es formalista, al ser actividad de la administración quien da la certeza y la seguridad jurídica; distinguiendo entre el acto que es la forma o actividad cumplida y el acta que es el documento por el cual se registra la constancia del acto cumplido.

Por lo que siendo la publicidad una consecuencia natural de la presencia del público en audiencias, es instrumento de fiscalización popular ya que el pueblo es el juez

de jueces cuando emite sus pronunciamientos indicando la necesidad y su trascendental importancia cuando la potestad de la magistratura emita su resolución.<sup>139</sup>

Un acto administrativo no podría producir efectos, si aún está, no ha sido promulgada, por esto a partir que la autoridad administrativa la emita podría decidir hacia el futuro, e inclusive de cumplir con el principio de no retroactividad, con lo que se consolida la seguridad jurídica y protección de sus efectos jurídicos. Es decir que el acto sólo produce sus efectos jurídicos una vez que ha sido publicado, esta se transforma también en presupuesto lógico del recurso.<sup>140</sup>

El principio de publicidad es esencial para el derecho probatorio ya que da sentido a la contradicción que se materializa en el derecho de defensa, por esto en lo referente a que si conviene a la sociedad que los procesos y procedimientos sean públicos, que al ser parte del sistema dispositivo en las que debe abarcar no solo su inicio sino además en el debate y se cumpla con el debido proceso en la que debe efectuarse públicamente, en la presencia de los interesados y de terceros que quieran dar el seguimiento de la causa. Ya que el principio de publicidad es adecuado dentro de un régimen de derecho. Tratando en lo posible de que estos no sean tramitados en secreto y solo por excepción cuando este expresamente determinado en la ley; con el entendido de que este secreto no abarca a los intervinientes del proceso ya que esto genera indefensión y afectación a la seguridad jurídica.

Al respecto, cabe señalar además, que el principio de publicidad del proceso al ser la esencia del sistema democrático de gobierno. Los actos del parlamento y ejecutivo deben estar entrelazados con la publicidad de los actos del poder judicial; cuyos males se subsana de forma amplia con la fiscalización popular sobre la actuación de los jueces.<sup>141</sup>

Por otra parte y como referencia, se puede señalar que la sociedad en general debe conocer cómo se administra justicia así como el accionar de toda la función pública para que brinde seguridad en el ejercicio de las potestades que los funcionarios públicos

---

<sup>139</sup> Eduardo J. Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4ª Ed. (Montevideo - Buenos Aires: Ed. IB de F, 2009), 158.

<sup>140</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo, tomo IV, El Procedimiento Administrativo*, 8ª Ed., (Buenos Aires: BJA - Biblioteca Jurídica Argentina, 2004), 280.

<sup>141</sup> Eduardo J. Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4ª Ed. (Montevideo - Buenos Aires: Ed. IB de F, 2009), 158.

designados para aplicarla. La publicidad se somete a la cuestión de las pruebas, la motivación, de la resolución y la publicación.<sup>142</sup>

Es así que la importancia del principio de publicidad está vinculado con la transparencia con las actuaciones de los órganos del Estado, para evitar la arbitrariedad; prescindir que las actuaciones se tramiten de forma reservada, evitando que haya algo oculto que pretenda distorsionar la verdad, realidad, la inequidad o manipulación, por lo que el secreto en las actuaciones en la administración no debe tener cabida y por el contrario el respeto a la ley y su desempeño debe ser justo, existiendo contradicción a lo largo de todo el procedimiento; por otra parte la ciudadanía debe ser estimulada para que tenga una participación más activa; claro está que es necesario además que el ordenamiento jurídico también debe ser diáfano en la que también estén establecidos de forma clara cuales son los medios de impugnación de las actuaciones o resoluciones emanadas por la administración.

---

<sup>142</sup> Hernando Devis Echandía, *Nociones Generales de Derecho Civil*, 2ª Ed., (Bogotá: Temis, 2009), 56.

## **Capítulo segundo**

### **El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sus actuaciones en relación al principio de publicidad**

Luego de comprender y analizar el significado, así como el alcance, sus límites del principio de publicidad en la parte teórica y la aplicación en sede administrativa, el IESS al ser una de las Instituciones gestora del sistema de seguridad social se van a analizar con casos prácticos, reales y en concreto, las actuaciones que tuvo frente a la publicidad.

Siendo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social una de las instituciones públicas que cuenta con personería jurídica y al ser una de las más grandes e importantes que tiene el país, tanto por los servicios de cobertura que brinda, la atención a los grupos vulnerables quienes reciben los derechos, como el de pensión jubilar, invalidez, vejez, muerte y demás coberturas la cual representa la generadora del desarrollo económico y social, en el ámbito de protección social.

La gestión por parte del IESS, debe ser concordante a lo que establece al ordenamiento jurídico imperante que al ser la entidad pública, el cual frente a las peticiones que efectue el administrado, la entidad debe brindar las explicaciones suficientes y atender de forma oportuna todos los requerimientos realizados en cumplimiento al principio de publicidad.

Desde esta perspectiva, el desarrollo del estudio, en este capítulo segundo se efectuará un análisis de cada caso, dentro de un muestreo aleatorio los cuales se revisarán la petición del administrado, el enfoque de cuáles fueron los requerimientos solicitados a la entidad en relación con el tema planteado; así mismo se abordara si hubo la atención adecuada y las respuestas que se obtuvo de parte de la Institución, efectuado un nexo y vinculación en relación con la publicidad.

A través de la investigación empírica en la selección de cada uno de los casos, que se direccionan a procesos constitucionales, cuyo enfoque va encaminado a describir y explicar los justificativos que se utilizó por parte de los administrados para lograr o acceder a que prevalezcan sus derechos, que al sentirse vulnerado en los mismos, para

que se aplique la Ley de Seguridad Social y sean atendidos con sus requerimientos, develando la relación con el tema planteado, analizando y demostrando de forma sistematizada la forma que atendió la entidad cuando fue requerida para que brinde la información; tomando en cuenta que la Administración Pública es un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, entre otros.<sup>143</sup>

El accionar la vía de la jurisdicción constitucional que se refiere a cuatro casos a plantearse respecto al requerimiento de información del derecho [de jubilación], tomando en cuenta que los administrados son adultos mayores que requieren una atención prioritaria; se escogió estos casos por la referencia y la relación con el tema estudio, así como la consideración que los jueces constitucionales hacen en referencia a la cuestión planteada, cuyo análisis será de forma explicativa sobre del [in]cumplimiento de la publicidad por parte del IESS cuando el administrado acudio ante dicha entidad a solicitar la atención a sus peticiones.

Identificando la [in]observancia, para que la entidad no incurra en este accionar y adopte otro modelo de gestión en relación al principio de publicidad.

## **1. El [in]cumplimiento del principio de publicidad por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

El accionar de la Administración ante los requerimientos efectuados será en aplicación de lo dispuesto en la legislación y lo que determine analizando los justificativos y argumentos con los que fueron emitidos la respuesta por parte de la Institución confrontados en la justicia constitucional; y un breve análisis de la actuación de los jueces indicando si argumentaron las resoluciones y si dentro de su ejercicio permitió satisfacer la pretensión, atendiendo lo requerido por los administrados. Se comprobara si era o no necesaria acudir el administrado ante la justicia constitucional, o si se pudo evitar que haga uso de esta vía y sea la entidad atienda los requerimientos planteados y brindar la atención a los requerimientos.

---

<sup>143</sup> *Constitución de la República del Ecuador* (2008) tít. IV, “Participación y Organización del Poder”, cap. séptimo, “Administración pública”, en *Registro Oficial*, No. 449 (20 de octubre de 2008), art. 227.

Se indicará, si la Administración debía efectuar un [auto] control, para evitar retardos injustificados o innecesarios en la atención de los trámites, en la que se podrían plantear observaciones a su accionar, la actuación de los funcionarios y autoridades, así como la gestión que deba desarrollar ante requerimientos de información por parte de los administrados.

Los cuatro casos que van a ser objeto de estudio se conectará al tema planteado y su relación a los reclamos que fueron efectuados por los administrados [jubilados] en la que se determinará el [in]cumplimiento del principio de publicidad por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

### **1.1 Breve análisis de la [in]observancia de la publicidad en los casos a plantearse**

Previo a efectuar el estudio del tema señalado, es necesario indicar quién tiene la calidad de afiliado, que a decir de nuestra legislación, es la persona que perciba ingresos por la ejecución de una obra o prestación de un servicio físico o intelectual, sea esta con o sin relación de dependencia.<sup>144</sup>

Es decir una persona jubilada, para efectos de la protección del seguro general obligatorio, de acuerdo con la Ley de Seguridad Social, dentro de las definiciones señaladas en el artículo 9, literal g), manifiesta que, jubilado es toda persona que ha cumplido con los requisitos de tiempo, de imposiciones y de edad de retiro o que padece de una lesión permanente, física o mental sea esta total o parcial que percibe una pensión regular del Estado o del Seguro Social o renta vitalicia de una compañía aseguradora por condición de vejez o invalidez.

De los casos a plantearse los cuales se va efectuar el análisis, tienen relación con el derecho de [vejez] jubilación que son parte del seguro universal obligatorio, al respecto Guillermo Cabanellas señala sobre el derecho de jubilación a la: “acción o efecto de jubilar o jubilarse. Retiro del trabajo particular o de una función pública, con derecho a percibir una remuneración calculada según los años de servicio y la paga habida.”<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 465 (30 de noviembre de 2001), art. 2.

<sup>145</sup> Guillermo de Caballenas de Torres, en *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV (F-K)* 31ª Ed. (Buenos Aires: Ed. Heliasta, 2009), 569.

El mismo tratadista respecto al término jubilarse nos indica que es: “solicitar y obtener la jubilación o el retiro (v.) voluntariamente, por reunir las condiciones de edad, servicios o invalidez para ello.”<sup>146</sup>

En este mismo orden, respecto a la jubilación ordinaria por vejez, el IESS señala que es una prestación de Seguro de Pensiones, mediante la cual se otorga una pensión mensual vitalicia a los afiliados que dejan de laborar y cuando cumplen con los requisitos establecidos en la ley.<sup>147</sup>

De acuerdo a la norma constitucional, en artículo 37, numeral 3, establece que el Estado garantiza a las personas adultas mayores, quienes al pertenecen a los grupos de atención prioritaria, requieren especial protección por el Estado, el derecho a la jubilación universal, derecho que se encuadra dentro de la concepción de los sistemas de protección social que se encuentra entre uno de los objetivos, el cual va a ser compensado de percibir un monto económico por este concepto, en razón de la cesación y la falta de ingresos provenientes de la actividad laboral que una persona desarrolla.

Una de las entidades públicas encargada de proteger y conceder el derecho a la seguridad social así como de efectuar esta prestación, es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,<sup>148</sup> la cual está dotado de acuerdo con el ordenamiento jurídico de brindar las asistencias por las contingencias del derecho al seguro universal obligatorio a los afiliados; ya que al ser un derecho irrenunciable de todas las personas es deber y responsabilidad primordial del Estado, entre las cuales está el seguro de vejez, que guarda relación con otros derechos tales como la dignidad humana, salud, vivienda, integridad.

Al respecto, el régimen de jubilación comprende obligatoriamente a todos los afiliados activos del IESS, existen varias clases de jubilación,<sup>149</sup> cada una con sus propios requisitos y particularidades, cuyas características se clasifican en jubilación

---

<sup>146</sup> Guillermo de Caballenas de Torres, en *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV (F-K)* 31ª Ed. (Buenos Aires: Editorial Heliasta, 2009), 572.

<sup>147</sup> Dirección electrónica: <<http://www.iess.gob.ec/es/seguro-pensiones>>. Consulta: 30 de enero de 2017.

<sup>148</sup> *Constitución de la República del Ecuador* (2008) tít. VII, “Régimen del Buen Vivir”, cap. primero, “Inclusión y equidad”, en *Registro Oficial*, No. 449 (20 de octubre de 2008), art. 370 y en la *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial, Suplemento No. 465* (30 de noviembre de 2001), art. 16.

<sup>149</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial, Suplemento No. 465* (30 de noviembre de 2001), art. 184; y el Consejo Directivo del IESS en el *Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte*, en *Registro Oficial No. 225* (09 de marzo de 2006), art. 1.



ordinaria de vejez,<sup>150</sup> la jubilación de invalidez,<sup>151</sup> y la jubilación por edad avanzada.<sup>152</sup> Es así que, el derecho de jubilación su núcleo esencial es la retribución económica o un reconocimiento de carácter económico por los años de servicios prestados, así como por las aportaciones realizadas.

La persona asegurada y titular del derecho, que para acceder a la jubilación y percibir un monto económico, dependerá de ciertos elementos facticos que son propios para cada caso, los que deben ser puestos en conocimiento de la autoridad competente, luego de haber reunido los requisitos necesarios y determinados en la normativa legal, siendo obligación del afiliado o asegurado efectuar el respectivo requerimiento de jubilación.<sup>153</sup>

El administrado para acceder al derecho de jubilación debe efectuar el trámite ante el IESS, que en la actualidad debe hacerlo mediante el uso de los medios electrónicos y por medio de la tecnología acceder al servicio en línea; la persona afiliada debe ingresar a la página web de la institución, luego al enlace donde se ubica en la parte inferior en la pestaña que indica Pensionista, la que a su vez se despliega una ventana para que luego escoger el ícono Servicio en Línea y se coloque en la palabra jubilación, la cual le remite a otra ventana para que ingrese el número de cédula y la clave la cual previamente debió haber obtenido en la misma entidad; que hoy se recoge en la nueva normativa del Código Orgánico Administrativo,<sup>154</sup> determinando que la información y los servicios electrónicos que debe brindar la administración sean otorgados por esta vía.

En este sentido, los casos a analizarse se relacionan con el derecho de jubilación, en la que cada uno tiene sus propias características, los que se van a desarrollarse indicando la relación que tiene con el tema planteado.

---

<sup>150</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 465 (30 de noviembre de 2001), art. 185; y el Consejo Directivo del IESS en el *Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte*, en *Registro Oficial* No. 225 (09 de marzo de 2006), art. 11.

<sup>151</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 465 (30 de noviembre de 2001), art. 186; y el Consejo Directivo del IESS en el *Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte*, en *Registro Oficial* No. 225 (09 de marzo de 2006), art. 4.

<sup>152</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 465 (30 de noviembre de 2001), art. 188.

<sup>153</sup> Ecuador: Consejo Directivo del IESS: *Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte*, en *Registro Oficial* No. 225 (09 de marzo de 2006), art. 12.

<sup>154</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 92 y art. 93.

## **1.2. La pretensión del administrado, la atención y contestación efectuada por el IESS**

Con las peticiones de los administrados en cada caso se indicara cuáles fueron los requerimientos y pretensiones que se solicitó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, indicando cuál fue la gestión a tales requerimientos, con las respuestas y justificativos que fueron emitidos por parte de la entidad.

En los casos materia de análisis, se efectuara a partir de cada una de las resoluciones que se han sido emitidos por los jueces en jurisdicción constitucional, enfocándose en relación al tema de estudio, esto es el principio de publicidad, indicando cuál fue la gestión de la entidad y cómo se ha sido su accionar en los hechos planteados en cada caso en concreto.

### **a. caso 1: reducción del monto de la pensión jubilar**

En este proceso se refiere a la solicitud de información requerida por el Dr. Iván Eduardo Durán Garzón, persona jubilada, al cual se le otorgó el derecho de jubilación asignándole un monto determinado por pensión jubilar en cumplimiento con lo señalado en la normativa vigente a la época de la solicitud, la misma que fue debidamente aprobada. Al respecto cabe señalar como antecedente que el acto administrativo que dio el derecho fue emitido por el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,<sup>155</sup> el cual dictó el Acuerdo No. 2011-JPI-269, en la que se le otorga el derecho a jubilación patronal por el cumplimiento de los requisitos y en esta condición, se fijó también el monto a recibir como pensión jubilar, es así que, la Administración, venía cancelado con normalidad la pensión asignada. Sin embargo, el Instituto sin comunicación le disminuyó dicho monto de la pensión jubilar, lo cual generó un reclamo por esta rebaja; en la que indicaba haber sido afectado en su patrimonio al reducirle los valores que estaba percibiendo, existiendo una falta de atención afectando el derecho de petición.

Como beneficiario del derecho de jubilación, cuyo monto asignado era cancelado con regularidad, sin mediar –comunicación– alguna le dejaron de depositar los valores de forma completa, en la cuenta que previamente señaló para tal efecto, ya que el

---

<sup>155</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial*, Suplemento No. 465 (30 de noviembre de 2001), art. 32, literal c).

administrado acudió a la entidad y mediante solicitud escrita (25 de junio de 2015) requirió de una respuesta válida, con todas las razones del porqué la Institución habían decidido de forma unilateral–reducir– el monto de la pensión jubilar; frente a esta necesidad de obtener una respuesta oportuna se dirigió con la solicitud a la autoridad máxima del organismo esto es el Director General del IESS, la que no fue atendida dentro del tiempo, incumpliendo con su obligación, de otorgar la respuesta con toda la información sobre la decisión adoptada indicando cuáles fueron las razones o causas de tal actuación respecto a la disminución del monto de la pensión jubilar.

En esta perspectiva, es a través de la notificación en el que se pone en conocimiento del interesado el contenido de otro anteriormente dictado [resolución o acto de trámite] que le afecte. Las resoluciones deben notificarse en todos los casos. Los actos de trámite sólo se notifican cuando obligan a una actuación subsiguiente del interesado (como requerimiento de subsanaciones) cuando dan ocasión al ejercicio de un derecho o garantía (alegación en trámite de audiencia) o son actos de trámite cualificados que permiten interponer el correspondiente recurso (archivo de actuación).<sup>156</sup>

Es así que, la respuesta que debió ser efectuada (16 de julio de 2015), luego de haber transcurrido más del tiempo establecido para dar una respuesta oportuna,<sup>157</sup> por parte de algún funcionario de la Institución; que en la nueva normativa del Código Orgánico Administrativo<sup>158</sup> de haber estado vigente también se hubiese incumplido, ya que se efectuó la contestación, de forma extemporanea (26 de octubre de 2015) por un funcionario distinto a quien fue dirigida la solicitud, en la cual, le indicaron que la pensión jubilar se ha –regularizado- a través de la Resolución No. C.D. 476 de 14 de enero de 2015,<sup>159</sup> en la cual señala que se deroga la Resolución No. C.D.337 de 16 de noviembre de 2010.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*. 21ª Ed. (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2010), 365.

<sup>157</sup> Ecuador, *Ley de Modernización del Estado*, en *Registro Oficial* No. 349 (31 de diciembre de 1993), art. 28.

<sup>158</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 207.

<sup>159</sup> En lo principal se regula el valor de las pensiones de jubilación patronal de los trabajadores amparados por el Código del Trabajo y los servidores del IESS que adquirieron el derecho a dicho beneficio.

<sup>160</sup> Elimina la frase “y ex trabajadores del IESS” constantes en el Art. 2 de la resolución No. C.D. 306 de 4 de mayo del 2010 (reforma resolución C.D. 218 del 19 de septiembre de 2008, sobre la sumatoria de

Concomitantemente manifestaron que la institución redujo los montos de la pensión jubilar luego de haberse realizado un examen especial al proceso de reconocimiento, liquidación y pago de incentivos por jubilación y pensiones de jubilación patronal efectuadas al IESS dentro del periodo de enero del 2009 al 31 de diciembre de 2013, por parte de la Contraloría General del Estado, en la que señalaron un ajuste de los montos de pensión jubilar en base al Decreto Ejecutivo No.172 de 7 de diciembre de 2009. Con estas actuaciones se evidencia la inobservancia e [in]cumplimiento del principio de publicidad, mediante la cual no se dio a conocer al administrado las gestiones efectuadas; y sobre todo pusieron en conocimiento y conciencia de los mismos la decisión o acto administrativo que puso fin a la actuación administrativa.<sup>161</sup>

Al respecto si bien las actuaciones de la Contraloría General del Estado que señalaron como justificativo para reducir el monto de la pensión jubilar fue en base a las atribuciones al efectuar la auditoria al IESS, esta gestión se pudo dar a conocer al administrado, sobre el inicio del examen especial el que no fue notificado ni comunicado, para que pueda ejercer su derecho no solo a recibir información, sino además para efectuar alguna observación al estar inmersos derechos y obligaciones. El haber omitido poner en conocimiento y no dar información completa, efectivamente recibió una afectación [a derechos o intereses], al habersele excluido de las actuaciones de las entidades del Estado y de informar al administrado .

#### **b. caso 2: falta de información en el sistema de datos**

En este caso del señor José Miguel Pilicita, quien era trabajador de una institución pública (Gobierno Municipal del Cantón Mejía) y como tal, afiliado aportante al IESS, el cual luego de que ha prestado sus servicios laborales cumplió con la edad, así como con el número de aportaciones y demás requisitos,<sup>162</sup> acudio ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para que se le atienda con su pedido de información sobre los datos para acceder a la jubilación patronal. Sin embargo, la

---

pensiones de seguro general y jubilación patronal que no supere la remuneración unificada) y en el Art. 7 de la resolución C.D. 329 de 8 de septiembre de 2010 (es el procedimiento para determinar la jubilación patronal a cargo del IESS como patrono).

<sup>161</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, 5ª. Ed. (Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2009), 393.

<sup>162</sup> Ecuador: Consejo Directivo del IESS: *Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte*, en *Registro Oficial* No. 225 (09 de marzo del 2006), art. 11.

entidad para –justificar- la falta de información de los aportes, efectuó una contestación señalando que debe obtener una clave y realizar el trámite mediante el sistema informático, es así que al ingresar a la página web de la institución y efectuar los pasos señalados y poder obtener la información requerida, no obstante, hay que tomar en cuenta que al ser una persona de la tercera edad, la que probablemente no haya tenido una formación en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, lo que pudo generar un primer obstáculo, a pesar de aquello efectuó el procedimiento como le indicaron y al acceder por esta vía para tratar de obtener la información en el sistema, el resultado fue que no era completa, ni tampoco la necesaria para obtener su derecho de jubilación.

Es decir, pese a realizar las gestiones a través del sistema informático, se llegó a la misma conclusión de que no constaban todos los datos de las aportaciones efectuadas por el empleador (GAD-Mejía) durante los años 1969 a 1988 y de 1991 a 1996, donde laboró de forma continua e ininterrumpida. Al existir esta falta de registro de las aportaciones de los años señalados, no pudo acceder a su derecho a la jubilación patronal, a pesar de las gestiones realizadas y todo el tiempo (más de tres meses) que acudió a la institución para que le atiendan su requerimiento, sin tomar en cuenta la atención oportuna que debida recibir, al ser una persona de la tercera edad, anulando el derecho de tener alguna respuesta válida por parte de la entidad y sobre todo no entregar la información necesaria, para obtener su jubilación, ya que no existía el registro de todos sus aportes; la falta de respuesta adecuada, y el retraso en la notificación puede dar lugar, a la responsabilidad de la Administración si se causan daños y perjuicios al administrado,<sup>163</sup> es así que la nueva normativa que entrará en vigencia lo denomina como responsabilidad extracontractual del Estado, disposiciones legales constantes en el Código Orgánico Administrativo.<sup>164</sup>

Por la falta de información en el sistema cuyos datos se relacionaba a las aportaciones efectuadas por el patrono que no constan en la base de datos la totalidad de los pagos por parte del empleador, esta negligencia generaba una afectación, ya que sin

---

<sup>163</sup> Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*. 21ª Ed. (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2010), 365.

<sup>164</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 330.

la información completa y no registrada en la entidad, el administrado no podía acceder a su derecho de jubilarse al que no le dieron una solución adecuada.

La transparencia en el accionar del Estado debe ser frontal, cuya orientación a su ejercicio del poder público debe conducirse de forma clara, sin ambigüedades y con buena fe, poniendo a disposición de la ciudadanía aunque no se solicite expresamente la mayor cantidad de información pública,<sup>165</sup> más aún si algún ciudadano lo solicita, tanto más si la petición que se realiza es personal ante una posible afectación a sus intereses.

### **c. caso 3: rectificación de información para la inclusión como jubilado**

En este proceso del señor José Elías Andrade, quien planteo una causa constitucional de habeas data,<sup>166</sup> solicitó la exhibición del expediente de jubilación, el acuerdo de cesantía y de jubilación para que le rectifiquen la información y se le incluya como jubilado. Al respecto, como señala la norma constitucional y legal el habeas data al ser una garantía de acceso y verificación de información la cual se puede actualizar datos, rectificar, eliminar o anular por ser erróneos o que puedan afectar a los derechos como los de honra, honor, buen nombre, intimidad.

El administrado que por varias ocasiones solicitó y requirió la exhibición de su expediente, el acuerdo de cesantía y el de jubilación, en la que transcurrió treinta años sin brindarle respuesta hasta su fallecimiento, efectuando innumerables gestiones (varios viajes de la Regional de Guayaquil a la matriz en Quito del IESS y viceversa) para que la solicitud sea atendida por el Instituto y cumpla con su requerimiento, la que no logró obtener la debida atención ni respuesta alguna.

Es así que la sentencia en el voto de minoría se indicó que el tiempo trascurrido en el que permaneció el afiliado en la más absoluta incertidumbre, al no tener una respuesta por parte de la entidad, quien maneja el sistema de información a más de ser deficiente, los requerimientos del administrado fueron olvidados, archivados y desconocidos, además del inadecuado comportamiento de dichos servidores lo que hace necesario que la entidad deba adoptar las medidas necesarias para enmendar los vicios administrativos y de gestión del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Como

---

<sup>165</sup> Ecuador, Tribunal Constitucional, Resolución No.7, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 313, de 14 de julio de 2006.

<sup>166</sup> Ecuador, Corte Constitucional, para el periodo de transición, Sentencia No.019-09-SEP-CC, Caso: 0014-09-EP, 06 de agosto del 2009.

institución pública, al ser garante de la Constitución, está obligada a brindar información, velar por la exactitud y fidelidad de los datos registrados, cualquiera sea el medio que manejen, tanto en la legalidad de la recolección, así como por el seguimiento y su constante actualización, la implementación de dispositivos que permitan accesos ágiles que no impidan o entorpezcan una atención adecuada a los administrados; el -extravió- del expediente del afiliado en las dependencias de la Institución cuya respuesta emitida por parte la entidad ante la solicitud en la que informaron que -revisados en nuestros archivos y de la Ab. Ana María Montalvo -no se encuentra el expediente del afiliado- José Andrade Rojas,<sup>167</sup> esto se demostró dentro del proceso constitucional, que más adelante lo vamos a señalar, enfocados en el tema de estudio.

La actividad del Estado, donde la divulgación de la información y su accesibilidad debe regir por los principios de publicidad y transparencia, en la gestión pública, a fin que las personas puedan ejercer el control democrático de la gestión estatal, de forma que puedan cuestionar, indagar y considerar si está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.<sup>168</sup>

#### **d. caso 4: declaración de aportaciones indebidas**

En este caso se refiere al de la señora Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa, quien al pretender acceder al derecho de jubilación, al dar inicio al trámite en el IESS a través de sus respectivos órganos administrativos, las declaró como indebidas las 139 aportaciones, que fueron efectuadas hasta abril del 2001; no obstante, si bien existió aportaciones impagas [octubre de 1989 a abril de 1990], estas fueron pagadas en su totalidad en mayo de 1990, sin embargo le indicaron que eran improcedentes, mediante acuerdo dictado el 03 de octubre de 2001 por parte de la Comisión de Prestaciones,<sup>169</sup> la que declara como indebidas las aportaciones que realizó en calidad de afiliada voluntaria, aduciendo que al no haber cancelado sus aportaciones por seis meses en forma *consecutiva*, -perdió- la calidad de afiliada voluntaria, este acto administrativo fue

---

<sup>167</sup> Ecuador, Corte Constitucional, para el periodo de transición, Sentencia No.019-09-SEP-CC, Caso: 0014-09-EP, 06 de agosto del 2009, voto salvado de los Drs. Edgar Zarate y Manuel Viteri, pág. 34.

<sup>168</sup> Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Seria C No. 151, párrafos 86.

<sup>169</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 465 (30 de noviembre de 2001), art. 43.

apelado ante la Comisión Nacional de Apelaciones,<sup>170</sup> el cual, el 05 de noviembre de 2002 ratificó lo dicho por la Comisión Provincial de Prestación .

Dentro del proceso de la acción extraordinaria de protección,<sup>171</sup> se pudo evidenciar que la Institución debió observar el principio de eficiencia, ya que los afiliados deben contar con los canales informativos adecuados para conocer los temas de sus intereses, los funcionarios que laboren en la Institución deben atender a los afiliados, orientándoles respecto a los derechos y deberes.

En este contexto, la Institución al no haber efectuado el control oportuno y adecuado en los registros o sistema de aportaciones, esto no debe generar afectaciones a derechos de los afiliados como en este caso de análisis en la que evite retardos en la atención de los trámites de los beneficiarios; así mismo el accionar en las gestiones desplegadas por los funcionarios y autoridades deben estar encaminadas en el marco jurídico cuya gestión que desarrolle ante los requerimientos de información por parte de los administrados, deben ser puesto en conocimiento con la mayor agilidad en todas las decisiones que la administración adopte y más aún cuando afecten intereses de las personas adultas mayores.

La institución debió dar a conocer al administrado toda la información, para dar cumplimiento con el principio de publicidad que está en consonancia con el de transparencia poniendo a disposición de la ciudadanía no solo las actuaciones que esta genere, sino además indicar cuál es la normativa aplicable, así como los derechos y obligaciones que tiene, en la nueva normativa así lo recoge en el Código Orgánico Administrativo.<sup>172</sup>

La declaración de la administración de que las aportaciones eran indebidas a más de extemporánea, vulneró el derecho a la atención prioritaria ya que la administrada es parte del grupo de los adultos mayores y el de seguridad social. Hay que señalar que la entidad no tomó en cuenta el principio de solidaridad, al ser la institución la prestadora

---

<sup>170</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 465 (30 de noviembre de 2001), art. 40 y 286.

<sup>171</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 287-16-SEP-CC, Caso No. 0578-14-EP, 31 de agosto de 2016, pág. 67.

<sup>172</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 34 y 35.



de la contingencia y la aseguradora del derecho de toda persona, esto es la jubilación universal.

El IESS debió tomar en cuenta que la persona al pertenecer al grupo de atención prioritaria y al tener dos tipos de afiliación patronal y voluntaria, en la que dentro de esta última realizó 139 aportaciones entre el periodo comprendido de octubre 1989 y abril del 2001, sin embargo durante todo ese tiempo jamás fue advertida, informada o notificada de que estas aportaciones eran improcedentes y es luego de efectuar la solicitud de jubilación, después de 10 años -una década- [pese haber recibido atención de otros servicios como el de salud] resuelven declarar que las aportaciones eran –indebidas– en la que dispusieron la devolución de los valores correspondientes por las aportaciones sin embargo esto no cumplió la entidad.

### **1.3 La vulneración al principio de publicidad en los casos planteados**

La actuación administrativa y más aún cuando ponga fin a su gestión deben informar al administrado de su decisión; es decir, deben dar a conocer los actos que emita, el cual puede efectuarle a través de varias formas que están desarrolladas en el capítulo primero y dar cumplimiento con el principio de publicidad; al respecto se evidenciará la vulneración en los casos planteados, cómo fue el accionar de la entidad y la forma que incurrió en la falta de cumplimiento en relación con el tema planteado.

La notificación deberá contener: el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, y los recursos que contra el mismo procedan, con la indicación del órgano ante el que deben interponerse y el plazo [si no cumplen con lo señalado, puede ser calificado de defectuoso y no produce efecto alguno, al no indicar el agotamiento en vía administrativa, ni el órgano ante el que puede recurrir] salvo que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido del acto objeto de notificación o interponga el recurso procedente.<sup>173</sup>

Al respecto sobre el caso 1, de la reducción del monto de la pensión jubilar, la entidad sin comunicación alguna, redujo el monto de la pensión jubilar, que generó el reclamo con la presentación de la solicitud, los funcionarios que debieron atender al haber acudido a la entidad para obtener la contestación oportuna por parte de la

---

<sup>173</sup> Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*. 21ª Ed. (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2010), 365.

Administración, se comprobó que no brindó una adecuada atención con los justificativos apropiados como debieron efectuarlo de forma suficiente.

La entidad, sus autoridades y funcionarios no dieron la respuesta con todas las explicaciones y razones del porque había decidido reducir el monto de la pensión jubilar; siendo necesario brindar una contestación oportuna, más aún cuando se efectuó el requerimiento por parte del administrado, que al no ser atendido en el tiempo y sobre todo en la forma como debieron haber efectuado; para así cumplir con su obligación, en acatamiento con el principio de publicidad. La entidad está obligada a explicar las decisiones adoptadas y hacer partícipe a los administrados, donde se involucre algún derecho u obligación más aún cuando está ha sido requerida; es más, inclusive antes de que adopte y señale cuáles fueron los motivos para la decisión de disminuir el monto de la pensión jubilar y sus posibles afectaciones que podía tener, se debió poner en conocimiento con los argumentos que iba a ser sujeto de una disminución y dar la atención pertinente la que debió efectuarse sin dilaciones injustificadas, menos aún innecesarias.

La falta de información oportuna al administrado, sobre la toma de tal decisión, así como no dar las razones y sus efectos, en la que debieron poner en conocimiento sobre la decisión adoptada, se comprueba la falta de aplicación del principio de publicidad por parte de la administración.

El principio de publicidad al ser un derecho de las personas de acceder a la información pública y como tal puede y debe ejercerse, así como la obligación de las instituciones a poner en conocimiento y el deber de informar a la ciudadanía para que este en pleno conocimiento de los sucesos públicos.<sup>174</sup>

La respuesta otorgada de forma tardía no es la manera más eficaz que dió la entidad; al señalar que se ha –regularizado- mediante resolución emitida por el Consejo Directivo quien derogó una resolución anterior, y de un examen especial efectuado por la Contraloría General del Estado. Comprobándose la inobservancia del principio de publicidad, ya que al existir otra actuación sobre la entidad que manera [in]directa afectando al administrado la que debió conocer esta gestión, para así salvaguardar los

---

<sup>174</sup> Ecuador, Tribunal Constitucional, Resolución No.7, en *Registro Oficial, Suplemento* No. 313, 14 de julio de 2006.

derechos o intereses cumplimiento con el derecho de recibir toda la información respecto a la disminución del monto de la pensión jubilar.

Se comprueba que la falta de información oportuna de la Administración, sobre su accionar; y, por otra que la respuesta se obtuvo por medio del derecho de petición realizada por el administrado; los justificativos sobre la disminución del monto de la pensión jubilar, no fueron claros y para tener una –contestación– formal y atención adecuada, se tuvo que recurrir a la acción de protección en sede constitucional;<sup>175</sup> para allí obtener la explicación y razones de la disminución del monto de la pensión jubilar patronal.

Respecto al caso 2, de la falta de información en el sistema de datos se evidenció que la Administración no cumplió con su obligación de brindar una respuesta al administrado, ya que la falta de información en el -sistema informático- sobre los datos relacionados con todas las aportaciones efectuadas por el empleador y al no brindarle una solución a su derecho de jubilación, ni ser atendido su requerimiento pese a que gestionó tal como lo señalaron a través de la página web de la institución (que fue tiempo perdido), seguía existiendo la deficiencia en el sistema informático, en la supuesta -falta de aportaciones- de varios años por parte del empleador (GAD del cantón Mejía); con este hecho el administrado se veía impedido de poder acceder a su derecho a la jubilación patronal, de forma incoherente incluso se pretendió imputarle la negligencia de la entidad, trasladándole la responsabilidad al administrado ya que a este se le requirió de dicha información, para justificar la falta de respuesta.

Queda comprobado a todas luces, que la actuación por la Administración en este caso, deja al descubierto que existió una falta de gestión ya que la información básica, que debía constar en el sistema informático en la entidad o en algún otro soporte respecto del afiliado que sea el más óptimo. Al requerir la información, existió la falta de atención por parte de la Institución, el cual fue el más [in]adecuada, que deja a las claras, el incumplimiento de la administración referente al principio de publicidad.

Así mismo, respecto al caso 3, de la rectificación de información para la inclusión del jubilado, que por la falta del expediente del afiliado, al ser de gran utilidad

---

<sup>175</sup> Ecuador, Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Quito, acción de protección Nro. 17203-2015-16403 que sigue Duran Garzón Iván Eduardo contra el IESS.

que se relaciona con el acceso a la documentación del afiliado, el cual constituye la base y el respaldo para obtener y reclamar su derecho, la información a cargo de la misma entidad, es obligación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, quien administra la información, que debe tener una base de datos confiable respondiendo con los principios de necesidad, veracidad, integridad, finalidad, utilidad la que incluso debe ser verás e imparcial y sobre todo no debe bajo ningún aspecto intentar vulnerar los derechos fundamentales del afiliado. Es que con el voto salvado de dos jueces constitucionales, los cuales se apartaron del pronunciamiento de mayoría, los que entre otras cosas señalaron que no se puede permitir que haya negligencia o dolo de los servidores públicos los cuales debieron desempeñar su labor con eficacia y responsabilidad.<sup>176</sup> En este caso tuvieron conductas y prácticas evidentes de un mal manejo de información que fueron catalogadas de indebidas e ilegítimas así como atentatorias con el efectivo goce de los derechos fundamentales que además son contrarias a las acciones que deben desplegar el Estado, con el fin de lograr y dar cumplimiento a sus deberes primordiales, como el de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos señalados tanto en la Constitución y en los instrumentos internacionales.<sup>177</sup>

Es así que, se deja en evidencia las falencias en que incurrió la Institución; cuando al requerir se exhiba el expediente del afiliado, este no dio cumplimiento, sin embargo dentro del proceso constitucional de forma sorprendente apareció otro expediente administrativo referente al mismo administrado, ya que en principio la respuesta fue de que han revisado los archivos y que no existe el expediente, en la que se evidencia la deficiencia en la prestación del servicio público y el incumplimiento del principio de publicidad. Demostrando pese a las varias ocasiones que se solicitó la jubilación y al no poder obtener el derecho por el extravió el expediente en dicha entidad, tampoco obtuvo la atención a los requerimientos efectuados.

El administrado permaneció en incertidumbre [por la falta de atención], con la deficiencia en el sistema informático; el inadecuado comportamiento de los servidores públicos y de gestión por parte del IESS; que es la obligada a brindar la información de: velar por la exactitud y fidelidad de los datos registrados, cualquiera sea el medio que la

---

<sup>176</sup> Ecuador, Corte Constitucional, para el periodo de transición, Sentencia No.019-09-SEP-CC, Caso: 0014-09-EP, 06 de agosto del 2009, voto salvado de los Drs. Edgar Zarate y Manuel Viteri, pág. 34.

<sup>177</sup> *Ibíd*em, página 36.

manejen, tanto en la legalidad de la recolección, así como el seguimiento y su constante actualización, además de la implementación de dispositivos que permitan accesos adecuados y amigables al administrado.<sup>178</sup>

Desde esta perspectiva, la notificación [información] ha de practicarse por cualquier medio, que debe tener una constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, el contenido del acto notificado y la identidad del que la recibió, el cual deberá figurar en el expediente. En caso de que el interesado o representante se negare a recibir la notificación se tendrá por realizada, dejando constancia de esta circunstancia en el expediente. La publicación del acto suplirá a la notificación cuando los interesados sean desconocidos o se ignore su domicilio y en los casos en que los destinatarios sea una pluralidad indeterminada de personas o se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva que la Administración. En estos casos se efectúa por o a través de los medios de comunicación con el mismo contenido exigido para la notificación;<sup>179</sup> que en la nueva normativa se encuentra establecida en el Código Orgánico Administrativo.<sup>180</sup>

En cuanto al caso 4, de la declaración de aportaciones indebidas se comprobó que la afiliada luego de haber realizado varias aportaciones y el cumplimiento de todos los requisitos, al pretender acceder al derecho de jubilación, la entidad resuelve declarar que las aportaciones efectuadas eran indebidas, evidenciándose de que va en contra derechos constitucionales además que la resolución era extemporánea.

Los aportes efectuados por la administrada por más de diez años, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que reconoció y registro las aportaciones, en la que recibió atención médica en calidad de afiliada; y, al ser la entidad, la que gestiona toda la información, no podía justificar años más tarde, la declaración de las aportaciones como –indebidas-, que si bien dejó impagas las aportaciones, posteriormente estas fueron canceladas en su totalidad, las mismas que si fueron recibidas por la institución, por tanto no hay argumentación válida para que después del tiempo transcurrido, la que debió advertirla en su debido momento y no cuando reclama su derecho en la que

---

<sup>178</sup> Ibídem página 38.

<sup>179</sup> Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*. 21ª Ed. (Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2010), 366.

<sup>180</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en *Registro Oficial, Segundo Suplemento* No. 31 (7 de julio de 2017), art. 165, art. 167 y art. 170.

declara como -indebidas- las aportaciones lo cual es improcedente; al conducirse como lo hizo vulnero los derechos de la administrada que pertenece al grupo de los adultos mayores; ya que la entidad durante todo este tiempo no se percató de forma pertinente que dichas aportaciones no procedía, en la que tampoco se puede imputarle esta responsabilidad a la afiliada, por la falta de información oportuna, vulnerando el principio de publicidad.

Se identifica las serias falencias en que incurrió el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el equivocó proceder respecto con la atención a la administrada y sobre todo, no hay que perder de vista en este caso que las personas adultas tienen atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privados,<sup>181</sup> la atención especial debe ser protegida por parte del Estado, para gozar de todos los derechos reconocidos en la Constitución, adicionalmente debe atender los derechos de forma adecuada en su situación de vulnerabilidad, cuyo deber es ineludible.

El sistema de información de la institución, referente a las aportaciones en este caso se evidenció la omisión y negligencia ya que al no revisar y controlar su programa generó, a la administrada de que no pueda otorgarle el derecho de jubilación. El no informar durante los diez años del particular, tiempo en el cual continuó aportando de forma ininterrumpida, se comprueba la falta de control oportuno por parte de la entidad y que debió ser corregida en su momento que debió efectuar alguna observación en el momento propicio, sin embargo el no haber recibido ninguna información al respecto, inclusive luego de la negativa de su jubilación por supuesta falta de tiempo, la administrada se vio obligada a trabajar para reactivar el número de aportaciones – interrumpidas- para así poder lograr acceder al derecho de jubilarse, que por negligencia de la entidad se vio impedida de ejercerla en su debido momento.

Al ser el IESS la entidad encargada, de lleva un control del sistema de prestaciones y que es su obligación como prestador de este derecho, siendo la llamada a mantener informados a los afiliados sobre su situación, cualquiera que sea esta, incurrió en omisión, en su gestión al declarar luego de diez años que las aportaciones eran indebidas, este pronunciamiento resultó inoportuno, demostrando el incumplimiento al

---

<sup>181</sup> *Constitución de la República del Ecuador* (2008) tít. II, “Derechos”, cap. tercero, “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, en *Registro Oficial*, No. 449 (20 de octubre de 2008), art. 36.

principio de publicidad que a su vez vulneran el derecho a la seguridad social y al de jubilación universal.

La responsabilidad del Estado, quien garantiza el sistema de seguridad social y al ser el IESS quien debe cumplir con el deber, en aplicación de los principios como la eficiencia, es necesario que los afiliados deban contar con todos los canales informativos adecuados para tener toda la gestión respecto de los temas de su interés, así como los funcionarios que laboran dentro de la institución los cuales deben otorgar una satisfactoria atención a todos los afiliados a fin de que les orienten respecto de los derechos y deberes que tienen.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debe tener una organización y gestión en la que aplique la eficiencia, en las prestaciones que brinde, las cuales deben ser oportunas, suficientes y de calidad. Es por esto que, la entidad se encuentra en la obligación de mantener debidamente informado a los afiliados, en relación con los diversos derechos que tiene, así como también con los deberes que debe cumplir para ejercerlos, y con mayor razón cuando se trata de personas adultas mayores, que están protegidos de forma especial por parte del Estado, que la mayoría de casos no pueden acceder a medios tecnológicos e informativos; en este caso no existió la debida difusión de la normativa a la administrada cuando al [re]ingresar al sistema como afiliada voluntaria y en los sucesivos diez años que aportó a la institución, se debió percatar de forma oportuna que las aportaciones de afiliación eran improcedentes y sobre todo comunicar de este hecho en su debido momento.

Con el análisis de los casos planteados se demuestra que la entidad no cumplió con el principio de publicidad en sede administrativa, esto es la atención oportuna y adecuada [eficiencia y eficacia], que se comprueba el momento en que los administrados tuvieron que plantear demandas en la jurisdicción constitucional para poder tener la información y ser atendidos con sus requerimientos.

## **2. Acciones constitucionales que tomaron los administrados**

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al no otorgar la respuesta a los requerimientos y no brindarles la atención oportuna, con la contestación eficaz en sede administrativa, los afiliados al sentirse afectados en sus derechos propusieron las

acciones constitucionales, en la pretendieron en esta sede se proteja el derecho que les ha sido conculcado; para lo cual, se indicará lo que representa la justicia constitucional y cuáles fueron los argumentos planteados en cada caso, al haber concurrieron a esta vía.

La justicia constitucional nace del carácter fundamental y superior que le da la Constitución, con mecanismos procesales para dar cumplimiento de su normativa jurídica, con el juez constitucional que es el custodio y defensor originario de la Constitución, la sociedad y el Estado.<sup>182</sup>

En cuanto a los derechos y garantías forman una unidad lógica, ya que mientras los primeros tienen facultades o atribuciones, los segundos son herramientas para llevarlos a la práctica.<sup>183</sup>

Al respecto, Bustamante Fuentes define a las garantías constitucionales como: “Las garantías constitucionales son efectivas para el ejercicio y defensa de los derechos constitucionales, sirven para prevenir, cesar o corregir la vulneración de un derecho reconocido y protegido por la Constitución.”<sup>184</sup>

En este sentido, las garantías jurisdiccionales tanto de derechos constitucionales y libertades fundamentales de los ciudadanos es extenso al tener su reconocimiento en diversos instrumentos o mecanismos de protección para su real validez jurídica.

Hay que hacer una distinción en los procesos ordinarios que son aptos para la defensa de derechos constitucionales y viables para la defensa de cualquier derecho subjetivo pero no concretamente delineados para aquello en la que difiere de los procesos especiales de protección constitucional ya que son la pretensión y su objetivo uno y otro tienen como elemento propio, único e ineludible la violación de derechos fundamentales que se declara y que se ordena reparar.<sup>185</sup>

Las vías de protección especial cuya acción jurisdiccional tiene como objetivo la vulneración, menoscabo, disminución, anulación, lesión, acceso o protección de un

---

<sup>182</sup> Colón Bustamante Fuentes, *Nueva Justicia Constitucional*, tomo II, 1ª. Ed. (Quito: Ed. Jurídica del Ecuador, 2014), 150.

<sup>183</sup> Luis Cueva Carrión, *Acción Constitucional Ordinaria de Protección*, reimp. 2ª. Ed. actu. y aum. (Quito: Edic.Cueva Carrión, 2011), 59.

<sup>184</sup> Colón Bustamante Fuentes, *Nueva Justicia Constitucional*, tomo II, 1ª. Ed. (Quito: Ed. Jurídica del Ecuador, 2014), 181.

<sup>185</sup> Jorge Zavala Egas, Jorge Zavala Luque y José F. Acosta Zabala, *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, 1ª. Ed. (Lima: Edilex S.A., 2012), 454.



derecho fundamental, de los cuales al existir varios de los procesos específicos como la acción de protección, habeas data o acción extraordinaria de protección.

En el caso 1, de la reducción del monto de la pensión jubilar, se utilizó la acción de protección, que es la vía jerárquica, principal, autonoma, independiente, universal, de defensa rápida, oral, sumaria, eficaz y de aplicación directa, de protección de derechos constitucionales o derechos humanos de los ciudadanos, contra los actos u omisiones de autoridades de poder político [no judicial] o particulares y también contra de políticas públicas cuando se priven del goce o ejercicio de los derechos fundamentales.<sup>186</sup> El objetivo de la acción de protección es la tutela de los derechos de las personas y ampararlas de la arbitrariedad de la autoridad pública y de las personas naturales o jurídicas del sector privado. La acción de protección repara de forma inmediata el daño causado adoptando las medidas efectivas y adecuadas a fin de ser restituidas y se las respete, es decir la misión es amparar, proteger los derechos de las personas que están reconocidos en la Constitución, es decir protege los derechos que los reconoce como tales.<sup>187</sup>

En este orden de ideas, la acción de protección tiene por objeto el amparo de un acto que vulnere derechos fundamentales de la persona en forma directa incluyendo los actos normativos o administrativos y las vías de hecho.<sup>188</sup>

En relación a la falta de información en el sistema de datos, el administrado utilizó la acción constitucional de hábeas data, cuya expresión es de origen latino, que se especifica para garantizar un derecho fundamental como es la información personal o patrimonial, sea que existan en documentos, base de datos o archivos.

Al ser una herramienta e instrumento procesal constitucional y legal que persigue salvaguardar el acceso a la información pública o privada y la autodeterminación informativa como mecanismo para acceder, modificar, actualizar y corregir toda la información personal o de interés público o privado que conste en registros de las entidades públicas así como de las privadas. Que al ser de naturaleza procesal

---

<sup>186</sup> Colón Bustamante Fuentes, *Nueva Justicia Constitucional*, tomo II, 1ª. Ed. (Quito: Ed. Jurídica del Ecuador, 2014), 207,8.

<sup>187</sup> Luis Cueva Carrión, *Acción Constitucional Ordinaria de Protección*, reimp. 2ª. Ed. actu. y aum. (Quito: Edic.Cueva Carrión, 2011), 125.

<sup>188</sup> Jorge Zavala Egas, Jorge Zavala Luque y José F. Acosta Zabala, *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, 1ª. Ed. (Lima: Edilex S.A., 2012), 392.

constitucional, le permite a toda persona acceder a bancos o registros de datos sean estos públicos o privados computarizados o no, que tengan información el afiliado cuyo objeto es saber de su contenido, el almacenamiento o el lugar donde se puede ubicar, sea esta para modificar y actualizar el registro o para corregir la información equivocada o falsa; suprimir la que afecta su intimidad personal u otros derechos fundamentales así como, sobre acceso de terceros a información clasificada.<sup>189</sup>

Así mismo la acción de habeas data que tiene el carácter de jurisdiccional en la que la persona pueda tener acceder a los documentos, datos genéricos, bancos o archivos de datos personales e informes que le atañe y requerir la actualización, rectificación, eliminación o anulación, si estos fueren errados o afecten ilegalmente los derechos constitucionales.

La finalidad del habeas data, es la protección de los derechos fundamentales o constitucionales como el de la intimidad, el honor, el derecho a construir nuestra propia imagen o patrimonial de la persona o de su familia; de sus actividades profesionales, economía entre otras. Las cuales no deben ser utilizados con fines discriminatorios o impedir que le perjudiquen.<sup>190</sup>

En los casos de rectificación de información e inclusión como jubilado, así como el de las aportaciones indebidas las cuales accedieron a la acción extraordinaria de protección que tiene por objeto preservar o restablecer cualquier derecho fundamental de libertad y protección referida a la tutela judicial efectiva, al debido proceso o al derecho de defensa de la persona, que ha sido vulnerado por un acto nacido de órgano judicial, en ejercicio de su función jurisdiccional.<sup>191</sup>

La acción extraordinaria de protección recoge el principio de subsidiariedad [concluir todos los recursos ordinarios y extraordinarios], se aplica previo el agotamiento de la vía judicial ordinaria y en contra de sentencias o autos definitivos que causan efecto de cosa juzgada material que lesionen derechos constitucionales.

Desde esta perspectiva, la acción constitucional extraordinaria de protección es una acción excepcional cuyo tramite se da ante la Corte Constitucional, luego que se han

---

<sup>189</sup> Colón Bustamante Fuentes, *Nueva Justicia Constitucional*, tomo II, 1ª. Ed. (Quito: Ed. Jurídica del Ecuador, 2014), 445.

<sup>190</sup> Ibidem, 459.

<sup>191</sup> Jorge Zavala Egas, Jorge Zavala Luque y José F. Acosta Zabala, *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, 1ª. Ed. (Lima: Edilex S.A., 2012), 537.

agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios, siempre que tuviere legitimación activa; ampara y protege los derechos reconocidos en la Constitución cuando hubieren sido violados, sean estos por acción u omisión en sentencia o en autos definitivos.<sup>192</sup>

Esta garantía jurisdicción denominada acción extraordinaria de protección, está orientada a proteger los derechos humanos o constitucionales que han sido violados en los procesos judiciales que hayan resueltos los jueces o tribunales en ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales.

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección consiste en la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, teniendo un espíritu tutelar, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones, firmes o ejecutadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control constitucional que es la Corte Constitucional, cuyo alcance que se asume en esta acción extraordinaria, abarca las resoluciones ejecutoriadas, que son objeto de análisis ante supuestas vulneración de presupuestos constitucionales, que de comprobarse procede la reparación del derecho violado y por ende deja sin efecto la resolución firme o ejecutoriada que ha sido impugnada.<sup>193</sup>

La acción extraordinaria en sede constitucional tiene por objeto fundamental reparar las violaciones cometidas por los órganos judiciales contra derechos reconocidos por la Constitución, cuando se hubieren agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios, en razón de que es imposible su reparación dentro de la misma línea jurisdiccional a la que se acusa de tal violación.<sup>194</sup>

Se resaltarán los argumentos de los jueces ante las peticiones de los administrados y si esta actuación permitió satisfacer la pretensión y si atendieron las necesidades planteadas, en relación al tema en estudio que se ha planteado. Las acciones ejercidas por los administrados al acudir ante la justicia constitucional era o no necesaria y si se

---

<sup>192</sup> Luis Cueva Carrión, *Acción Constitucional Extraordinaria de Protección*, reimp. 1ª. Ed. (Quito: Edic. Cueva Carrión, 2012), 57.

<sup>193</sup> Colón Bustamante Fuentes, *Nueva Justicia Constitucional*, tomo II, 1ª. Ed. (Quito: Ed. Jurídica del Ecuador, 2014), 540.

<sup>194</sup> Luis Cueva Carrión, *Acción Constitucional Extraordinaria de Protección*, 1ª. Ed. (Quito: Edic. Cueva Carrión, 2012), 60.

pudo evitar por parte de la institución este desgaste ante el requerimiento del administrado, en el que se analizará en cada caso dichas actuaciones.

En el caso 1, de la reducción del monto de la pensión jubilar, del afiliado-administrado, en sede administrativa al no ser atendido en forma debida y menos oportuna, que a mas de tardía fue deficiente la contestación de la Administración al no brindar la información y que fue en base al proceso judicial ejercido mediante la acción de protección en la sede constitucional,<sup>195</sup> con la que se obtuvo la respuesta y atención *formal* en la que se logró tener la explicación con las razones de la disminución del monto de la pensión jubilar.

Del análisis de los argumentos expuestos en la sentencia, se desprende que se generó incertidumbre y preocupación, cuando la jueza de instancia constitucional dentro de su razonamiento, al pretendió justificar con una carencia de sustento jurídico, en una evidente falta de análisis serio, lógico y coherente para dar la atención en la forma adecuada conforme a los hechos y la reclamación planteada.

En esta resolución emitida por la justicia constitucional se indica entre otras cosas, en el considerando quinto, que al haber sido emitido una nueva resolución con la cual deroga una anterior, en el cual se amparó el acuerdo en que el accionante adquirió el derecho de jubilación y el monto de su pensión; la juzgadora manifestó que debe –entenderse– que el citado acuerdo está incluido en dicha derogatoria, cuando señala que se ha derogado también todas las normas y disposiciones que se opongan a la Resolución. Con este tipo de argumentación y actuación en sede constitucional se estaría generando inseguridad jurídica, pero lo más neurálgico de la sentencia al estar en sede constitucional es cuando señala que: la acción de protección sólo procede siempre que se hubiera –agotado– los procedimientos administrativos, con el objeto que la propia administración corrija el acto lesivo de existir, y la norma no sólo exige que se tramite la vía previa, sino que además se acoge que el accionante debió haber –agotado– también

---

<sup>195</sup> Ecuador, Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Quito, acción de protección Nro. 16403-2015 que sigue Duran Garzón Iván Eduardo contra el IESS.

la vía ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo,<sup>196</sup> convirtiendo a esta acción de protección, en un proceso subsidiario, lo cual es equivoco.

Así mismo, en la apelación los jueces ad quem, en cambio indicaron que la acción de protección no era la vía adecuada para atender su reclamación, al centrarse en que la reducción del monto de la jubilación, al constar en las normas infra constitucionales es la justicia ordinaria la que debe atender esta reclamación.<sup>197</sup>

La argumentación en la que desecha la demanda con las justificaciones señaladas son carentes de sustento, en las cuales no señala si hubo la vulneración de algún derecho constitucional y optaron por negar la demanda, con lo que se evidencia que la vía constitucional, si bien se obtuvo las –razones– de la disminución del monto de la pensión jubilar, en esta sede no trataron la forma integral la actuación de la administración respecto a la falta de atención a la solicitud planteada y las posibles afectaciones que se refiere a la adecuada información sobre la reducción del monto de la pensión jubilar, no se insinuó de que debió evitarse acudir a la justicia constitucional y en sede administrativa atender con las solicitudes efectuadas, en forma efectiva y eficaz, y no desgastar su accionar, para que mediante vía constitucional explicar e informar del porqué de la adopción de tales medidas y así conocer la gestión y los motivos que la Administración efectuó tal actuación.

En el caso 2, de la falta de información en el sistema de datos y ante la falta de contestación por parte de la Administración, el afiliado propuso la acción constitucional de habeas data,<sup>198</sup> al plantear esta demanda por esta vía constitucional en la que se solicitó la certificación del tiempo de aportaciones año por año en razón de que la base de datos de la entidad y la falta de información en el sistema, le estaba ocasionando un serio perjuicio, al no poder acceder a su derecho a la jubilación patronal.

Es así que la acción constitucional planteada, da claras muestra de la ineficiencia, tanto en el sistema manual como en el sistema informático que la entidad adolecía, ya que fue por medio de esta vía que se logró un *arreglo* y atención favorablemente a la

---

<sup>196</sup> Ecuador, Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Quito, acción de protección Nro. 16403-2015 que sigue Duran Garzón Iván Eduardo contra el IESS, sentencia fojas 9 y 10.

<sup>197</sup> Ecuador, Corte Provincial de Judicial de Pichincha, Sala de lo Civil y Mercantil, acción de protección Nro. 17203-2015-16403 que sigue Duran Garzón Iván Eduardo contra el IESS.

<sup>198</sup> Ecuador, Juzgado Décimo Quinto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, acción de habeas data Nro. 17983-2014-0037 que sigue Pilicita José Miguel contra el IESS.

pretensión planteada, en la que se procedió a la entrega del acuerdo de jubilación, el informe de la cuenta individual de aportes, con el cual se otorgó la jubilación constando ahora sí, con todas las aportaciones.

Se puede comprobar que dentro del proceso constitucional, el juez se pronunció mediante auto resolutorio<sup>199</sup> indicando que se considera que existe un allanamiento por parte de la institución pública al haber llegado a un acuerdo sobre las formas y modos de reparación, que fue aprobado en todas sus partes.

La actuación por parte de la Administración, en este caso evidencia una seria deficiencia por decir lo menos en no tener la información básica sobre el afiliado que al requerir de su gestión, no contestaron a sus requerimientos por que no existía ningún tipo de información y fue el silencio la única respuesta. Por lo que los funcionarios y empleados de la Institución dentro de sus obligaciones, actuaron con negligencia, incumplimiento los deberes al no atender de forma adecuada la solicitud del administrado entregando la atención oportuna.

La resolución mediante un auto emitido por el juzgador constitucional, se comprueba y devela el punto de estudio referente al principio de publicidad, en el cual la entidad no justificó, ni cumplió a cabalidad el requerimiento del administrado, en otorgar la información a la solicitud planteada, que al no darle la atención, ni brindarle una respuesta a los requerimientos efectuados.

Esta actuación inadecuada de la administración, que necesitó se plantee la demanda constitucional, la que no debió esperar se acuda ante la justicia para atender los requerimientos planteados, y cumplir con su deber de atender en sede administrativa ya que se devela la mala gestión sobre todo evitar que se acuda y desgaste en la administración de judicial para que al resolver atiendan la petición efectuada por el administrado.

Respecto del caso 3, de rectificación de información para la inclusión como jubilado, en la cual la entidad, por la falta de la remisión de la información del afiliado, el cual planteó el recurso de habeas data, cuya resolución la entidad interpuso la acción extraordinaria de protección que si bien la sentencia con voto de mayoría los jueces de la

---

<sup>199</sup> Ecuador, Juzgado Décimo Quinto de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, acción de habeas data Nro. 17983-2014-0037 que sigue Pilicita José Miguel contra el IESS, auto resolutorio del 17 de febrero de 2015.

Corte Constitucional aceptó la demanda dejando sin efecto la pretensión del afiliado, si se evidencio mediante el voto de minoría que la entidad tuvo un manejo de la información de forma indebida y con actuaciones ilegítimas, al no garantizar su accionar para de los afiliados referente al efectivo goce de los derechos [seguridad social y salud] establecidos tanto en la Constitución y en los instrumentos internacionales,<sup>200</sup> [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos].

En tal sentido, se evidencia las inconsistencias que incurrió la Institución, las falencias del cuidado, registro y resguardo del expediente del administrado, en primera instancia se indicó que desaparecido de la entidad para más tarde fue –localizarlo– por lo que de forma admirable tenía dos expedientes que de forma lamentable esto se demuestro dentro del proceso constitucional; es más dentro del voto salvado emitido por parte de dos jueces constitucionales, los cuales entre otras cosas indicaron, que es reprochable la conducta negligente por parte del IESS, al no obrar con cuidado y diligencia que le impone la responsabilidad constitucional de prestar el servicio de seguridad social, y no contar con un archivo que custodie la información de cada uno de los afiliados en el la entidad en forma adecuada.<sup>201</sup>

Esta conducta y práctica de la Institución en el manejo de información indebida e ilegítima, que atentan con el efectivo goce de los derechos fundamentales y que además son contrarias a las acciones que deben desplegar la Institución, con el fin de lograr y dar cumplimiento con sus deberes primordiales.

Se demostró que el IESS no cumplió con el elemento de la publicidad dentro del ámbito administrativo, la falta de atención oportuna y adecuada al administrado, que a pesar a haber accionado un proceso en la vía constitucional fue después de varios años que obtuvo la respuesta a sus requerimientos, sin lograr obtener la información, así como la verdad de los hechos. Pese a que acudió ante la justicia constitucional tampoco se le brindo la atención adecuada sin lograr tener la contestación pertinente a las peticiones efectuadas.

---

<sup>200</sup> Ecuador, Corte Constitucional, para el periodo de transición, Sentencia No.019-09-SEP-CC, Caso: 0014-09-EP, 06 de agosto de 2009, voto salvado de los Drs. Edgar Zarate y Manuel Viteri, de la sentencia, página 36.

<sup>201</sup> *Ibidem* página 35.

En el proceso de declaración de aportaciones indebidas que es un caso emblemático, ya que por vía de acción extraordinaria de protección que se interpuso ante la negativa de la sentencia de la acción de protección en la que ni el juez de instancia, ni el tribunal de apelación no analizaron los derechos de la accionante referentes a las vulneraciones (jubilación universal, adulto mayor, seguridad jurídica) y restringió la garantía jurisdiccional; que al llegar a conocimiento de la Corte Constitucional,<sup>202</sup> en lo referente al tema planteado se comprobó a través de este caso la serie de falencias en que incurrió la Institución.

En la sentencia inicia con un análisis del mal proceder que tuvieron los jueces cuando presenta la demanda de acción de protección al no tomaron en cuenta que la persona requirente era de la tercera edad, la cual requiere de atención prioritaria evidenciándose en principio las continuas negligencias e incompetencias que genera la falta de atención de los juzgadores a la accionante, la que fue negada en las dos instancias, bajo el argumento de que se trata de un tema de legalidad, por lo que no recibió una adecuada administración de justicia generando un prolongado sufrimiento y precarización por su situación de vulnerabilidad, en la que obviamente también la Institución accionada incurrió en estos hechos y que se comprobó dentro del proceso constitucional.

La sentencia emitida por la Corte Constitucional efectuó unas consideraciones adicionales y en aplicación al principio -iura novit curia-,<sup>203</sup> señala que el juez de instancia vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica cuando indicó que debe acudir a la vía ordinaria para reclamar sus derechos y es a raíz de esto que se analiza la vulneración de derecho a la accionante, en la que se tomó medidas de reparación integral.

Se indica además que las personas adultas mayores requieren de un trato especial en los ámbitos públicos y privados, cuya atención y protección debe ser brindada por parte del Estado, gozan de todos los derechos reconocidos en la Constitución, de acuerdo a su situación de vulnerabilidad, cuyo deber es ineludible. Los derechos inclusive son

---

<sup>202</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 287-16-SEP-CC, Caso No. 0578-14-EP, 31 de agosto de 2016.

<sup>203</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 287-16-SEP-CC, Caso No. 0578-14-EP, 31 de agosto de 2016, página 39.



reconocidos en instrumentos internacionales [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos], en el que señala los principios manifestados en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 en la que establecieron los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. Además dicha normativa internacional protege a las personas adultas mayores y las que requieren mayor cuidado por parte del Estado;<sup>204</sup> [tomando en cuenta que la mayoría de casos por su formación no pueden acceder a las tecnologías informáticas]; en tal sentido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Observación No. 6] al señalar que deben tener programas de preparación los cuales serán anteriores a la jubilación y que deben recibir información por parte de las organizaciones pertinentes respecto a sus derechos y obligaciones como pensionistas, con el objeto de garantizar de la mejor forma posible sus derechos. Esta información a las personas adultas mayores se garantiza el ejercicio de un derecho al trabajo adecuado y en lo posterior de gozar de la mejor forma posible de su derecho a la seguridad social y otros derechos como dignidad humana, salud, vivienda, integridad, e incluso la vida.<sup>205</sup>

El aporte efectuado por más de diez años, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que reconoció, registro las aportaciones y recibió atención médica en calidad de afiliada; al ser la entidad, la que administra toda la información en la que luego de cumplir con los requisitos previstos en la ley, extrañamente las aportaciones las declara como indebidas, que por el desfase de seis meses impagado los cuales fueron canceladas con posterioridad, la entidad en su debido momento, debió percatarse a tiempo de que estas aportaciones eran indebidas por lo que no puede imputarle esta responsabilidad a la afiliada la que debió ser informada en su debido momento. Tomando en cuenta que la notificación y citación son actos procesales que deben ser catalogados entre los actos de comunicación, que revisten diferencias sobre sus efectos, formalidades y básicamente respecto a las consecuencias que estos generan.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> *Ibíd*em, página 48.

<sup>205</sup> *Ibíd*em, páginas 55,6.

<sup>206</sup> Ecuador, Corte Suprema de Justicia, Segunda Sala de lo Civil y Mercantíl, 26 de abril del 2000, Gaceta Judicial, Año CI, mayo – agosto, Serie XVII – No. 3, pág. 630.

La omisión y negligencia por parte de la entidad, al no revisar el sistema de aportaciones generó que la administrada no pueda ejercer el derecho a la jubilación; tiempo en el cual luego de diez años siguió aportando de forma ininterrumpida, y por la falta de control oportuna por parte de IESS, que en su momento pudo encontrar otra forma para efectuar los aportes a la entidad. Sin embargo al no recibir ninguna respuesta y más en su avanzada edad se vio obligada a seguir trabajando para –reactivar– el número de aportaciones interrumpidas y poder acceder al derecho de jubilación cuya negligencia es de la entidad la que impidió su reconocimiento al derecho que tenía.

Si bien el Estado a través de la entidad correspondiente garantiza el sistema de seguridad social que debe ser ejercida en aplicación de los principios como el de eficiencia, los afiliados deben contar con los canales informativos adecuados para recibir información respecto de los temas de su interés, así como contar con funcionarios que laboran dentro de la institución, los cuales deben otorgar una adecuada atención a los afiliados a fin de que les orienten respecto de los derechos y deberes que tienen.

El IESS debe observar que la organización y gestión le rigen los criterios de eficiencia [referente a la rapidez, agilidad de hacer las cosas, haciendo uso adecuado de los recursos], la descentralización [que es la delegación por parte del poder central a las autoridades locales], la desconcentración [ que es la transferencia de funciones a otro funcionario para la toma de decisiones] y que las prestaciones debe ser oportunas [para que realicen en circunstancias o momentos que produzcan el efecto deseado], suficientes [adecuado para lo que se necesita] y de calidad [inherentes a una cosa que permite caracterizarla y valorarla]. Es por esto que la entidad al encontrarse en la obligación de mantener debidamente informada a los afiliados, respecto a los derechos que tiene, así como también de los deberes que debe cumplir.

No realizo la debida difusión de la normativa el momento que ingreso al sistema de afiliación voluntaria, luego de los diez años señalan las inconsistencias respecto a los aportes efectuados, luego de que se requirió el derecho a la jubilación.

La institución al percatarse de que las aportaciones de la administrada eran improcedentes tenía que comunicarle en su debido momento, siendo el IESS, el que lleva un control respecto de su sistema de prestaciones y que es obligación, como prestador del derecho, en mantener debidamente informados a los afiliados; la omisión

de la entidad en el accionar que declara luego de diez años, que las aportaciones eran indebidas resulta extemporánea, con lo cual generó la vulneración del derecho a la seguridad social y a la jubilación universal.<sup>207</sup>

Es más la Corte Constitucional dictó medidas de reparación integral para resarcir el derecho a la jubilación universal; disponiendo la devolución de los valores declarados indebidos de acuerdo al trámite del proceso de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa; y como reparación inmaterial, el IESS debe brindar atención médica oportuna para efectos de que pueda vivir dignamente al ser una persona adulta mayor; las disculpas públicas, la garantía de que el hecho no se repita, en la que deberá la entidad efectuar una capacitación a todo el personal a nivel nacional; acerca de la importancia de mantener informados a los afiliados respecto a los derechos y deberes que tienen, y la importancia de brindar asesoría oportuna.

En este sentido el IESS tiene la obligación que efectuar una revisión de su sistema de aportaciones a efectos de determinar si está cumpliendo el principio de eficiencia; la obligación de investigar y sancionar a los funcionarios responsables de la vulneración de derechos, que por la falta de control de su sistema de aportaciones, ocasiono el incumplimiento del principio de eficiencia que debe prestar la entidad a todas los administrados. Es más dentro de la reparación integral adicional dispuso que el Consejo de la Judicatura realice una debida difusión de la sentencia a efecto de los jueces constitucionales conozcan cuáles son los derechos de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria protegido en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>208</sup>

Es por esto que, dentro del trámite administrativo el elemento de publicidad resulta indispensable su aplicación ya que al forma parte del debido proceso en sede administrativa, es la Administración Pública la que debe tutelar, este es un requisito necesario que se refiere sobre todo al dar a conocer las gestiones de las entidades administrativas y cómo de manera [in]directa repercute a los administrados, por lo que estas actuaciones deben ser de conocimiento general cuando esten involucrados derechos y obligaciones.

---

<sup>207</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 287-16-SEP-CC, Caso No. 0578-14-EP, 31 de agosto de 2016, página 68.

<sup>208</sup> *Ibidem*, página 84,5.

Las autoridades y funcionarios deben dar a conocer con la mayor amplitud a los administrados por todos los canales posibles para que tenga su conocimiento de su actuación y gestión que despliegan, más aún, cuando se va afectar algún derecho a las personas que se encuentren dentro del trámite administrativo.

## **2.1 Actuaciones que deben ser evitadas en la gestión por parte de la administración**

De los casos en estudio son evidentes la falta de cumplimiento de parte de la entidad en lo que respecta a la atención oportuna a los administrados que al ser afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuya relación con el tema materia de este estudio que es el principio de publicidad, en la que no se obtuvo la información adecuada, precisa y efectiva a los requerimientos solicitados, menos aún con la comunicación de su accionar por parte de la entidad para con los administrados.

Uno de los derechos que el administrado tiene es recibir información pertinente ante las peticiones planteadas, no es ni lo adecuado ni lo correcto que el administrado deba generarle situaciones de incomodidad con retardos y menos aún contestaciones a medias o con respuestas evasivas o peor todavía guardar silencio negligente o no brindar ninguna contestación que por obligación debe darse al administrado.

Desgastarse en accionar la vía judicial para obtener una respuesta, cuando en una verdadera gestión de calidad y eficiencia deba dar la correspondiente información y sobre todo una atención para evitar tener que acudir a instancias judiciales en las que se demuestra el mal accionar y funcionamiento quedando en mal predicamento la Institución la cual debe ser un referente para las demás entidades públicas dentro de su gestión por los servicios que brinda, lo cual debe ser evitado.

Dentro de su accionar la entidad ha generado efectos en ciertos casos nada alentadores en favor de los administrados, ya que no es posible de que la población más sensible al tratarse del adulto mayor, que luego de que aporte con su trabajo por todo un periodo considerable de su vida, y la labor desplegada al haber efectuado las correspondientes aportaciones obligatorias es necesario de que al menos obtenga un buen trato, aunado con la buena atención que debe ser oportuna cumpliendo de manera eficiente y eficaz todos los servicios que brinda la Institución.

Es necesario señalar que la forma de proceder de ciertos funcionarios y empleados de la entidad no es la óptima los cuales deben evitar este tipo de actuaciones

que más allá de que el administrado pueda tener o no razón, la atención debe ser efectuada sin trabas, ni limitaciones de ninguna naturaleza.

Los afiliados pueda acceder a una atención oportuna y ágil en la que se absuelvan cualquier inquietud que tenga el administrado respecto a los casos particulares, se abriga la esperanza de que los casos aleatorios que se analizaron sean unas actuaciones aisladas lo cual no es justificativo y menos aún por la cantidad de personas que acude a obtener información y lograr recibir los servicios que la entidad brinda por lo que se hace necesario de que tenga una adecuada y oportuna capacitación al personal de la Institución para que la atención sobre todo si se va a referir de los derechos e interés del administrado que debe tener el pleno conocimientos de su accionar la cual debe ser brindado por parte de la administración.

Con la suficiente capacitación al personal de la entidad respecto al trato y respecto la que debe brindarse, una adecuada información a los administrados los cuales tiene que solventar todos y cada uno de los requerimientos que les sean planteados, los mismo que al ser de forma oportuna, así como la atención de manera integral en la que el administrado tenga incluso una satisfacción con la respuesta brindada.

Ya que el incumplimiento al principio de publicidad como se analizó acarrea responsabilidades a la entidad y sus funcionarios tal como se analizó en el capítulo primero ya que la falta de aplicación vulnera un derecho del administrado que es el conocer y ser informado de la gestión de la entidad y evitar sanciones.

## CONCLUSIONES GENERALES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

El principio de publicidad que al ser un acto, el cual genera eficacia y al ser el reflejo de una expresión viva, en razón de que se debe efectuar esta diligencia la que debe dar a conocer cual es la voluntad de la actividad administrativa, ya que al utilizar los poderes por los cuales ha sido investida que le impone su prerrogativa de soberanía sobre el administrado. Esta obligación de la administración de informar a los administrados sea esta de forma oral o escrita respecto de los fines, competencias, funcionamiento, servicios que presta, tramitaciones que realiza, ubicación de sus dependencias, horarios; que su inactividad o la falta de cumplimiento de este principio de que no hace exigible el acatamiento de todo lo que ha dispuesto la autoridad administrativa, inclusive desde la perspectiva de la Constitución es una garantía del ciudadano para que pueda estructurar materialmente el derecho de defensa y a la contradicción de ser el caso.

Al existen varias formas en que la Administración puede poner en conocimiento las actuaciones que esta ha generado y dar cumplimiento con el principio de publicidad, esta gestión no debe deformarse con la espectacularidad o sensacionalismo, por esto que las autoridades deben cumplir con este principio, la cual están obligadas a dar a conocer de sus decisiones sea por medio de la comunicación, notificación o publicación según determine las disposiciones normativas, que el administrado debe llegar a saber por todos los medios y canales previamente establecidos en el ordenamiento jurídico de un acto donde esten involucrados los derechos y deberes del administrado, cumpliendo así con el elemento del debido proceso, al ser un derecho tal como lo ha señalado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Las actuaciones de los órganos y entidades del Estado que tengan acciones reservadas deben previamente estar enmarcadas en el ordenamiento jurídico y allí pueden implicarse en algunos casos puedan ser consideradas abusivas y arbitrarias, que pueden ser violatorias de derechos humanos y a otros disposiciones internacionales, con esta forma el accionar por parte de la autoridad se podría estar convirtiendo en una actividad administrativa despótica y generadora de perjuicios, es por esto que las actuaciones de la Administración salvo que esten expresadas y señaladas en la ley,

deben ser evitadas, ya que pueden generar cierto grado de resistencia por la forma como fue tratada cierto tipo de información que pueda sufrir alguna afectación al administrado.

Si bien las nuevas tecnologías de la información han permitido agilizar la tramitología y evitar los papeleos, respecto a las notificaciones electrónicas dentro de un proceso la cual si bien son válidas y están amparadas en la ley, hay que tomar en cuenta que pueden surgir ciertos problemas tales como la caída de los servidores, el hakeo externo que puede afectar el sistema o que en el acceso indiscriminado por Internet pueda que varíen el texto de las actuaciones de la administración, que hay que tomar muy en cuenta estas amenazas y tener un contingente en el evento que esto ocurra con los inconvenientes lo cual puede generar una grave actuación por parte de la Administración.

Al respecto de la publicidad con las sanciones disciplinarias en las que se deben ser puestas a conocimiento público deberán estar expresamente determinado en el ordenamiento jurídico, indicando de forma clara por la normativa legal en qué casos y cuál sería el propósito de aquello, ya que podría señalarse ciertos reparos en razón de que podría resultar dañino esta información al público, por que habría o podría ocasionar una afectación significativa en los casos de que pueda existir un error ya que la actuación arbitraria de algún funcionario que al ser parte de la Administración publique la sanción que luego deba ser corregido porque podría generar graves consecuencias que en ocasiones son difíciles de resarcir. Por tanto la aplicación del principio de publicidad dentro de las sanciones administrativas, pasa a modo de ejemplificar la sanción, en principio sería como un objetivo disuasorio de la comisión de infracciones.

Al ser la publicidad, un elemento del debido proceso y como principio esta debe ser irradiada en todos los procedimientos administrativos, el cual a su vez tienen una relación, vinculación y está íntimamente ligados con otros principios y que forman parte del derecho, tales como la transparencia, seguridad jurídica, oralidad, motivación, entre otros.

Con la aplicación del principio de publicidad en la gestión de la administración y al formar parte y al estar sujeto a un control que sea exigido por parte de la ciudadanía, ya que la participación de esta puede evitar la actuación anómala o arbitraria que esta podría tener; en la que podría añadirse una calificación de la atención que brinde así

como con la información que reciba el administrado a sus requerimientos en tantas y cuantas veces así lo requiera.

Sería necesario que inclusive para mejorar de forma efectiva los servicios que brinda la entidad existan buzones de quejas y sugerencias, los cuales sean analizados y tomados en cuenta de manera cierta con imparcialidad que vayan mejorando los estándares de calidad en los distintos servicios que brindan las entidades del Estado y sobre todo cuando se otorgan las respuestas las cuales deben ser oportunas con la información requerida.



## BIBLIOGRAFÍA

El presente trabajo se desarrolló con las siguientes fuentes de consulta:

Alvarado Velloso, Adolfo. *Debido Proceso versus Pruebas de Oficio*, 1ª. Ed. Bogotá: Editorial Temis, 2004.

Ávila Rodríguez, Carmen María y Gutiérrez Rodríguez, Francisco. Coord. *Derecho a una Buena Administración y la Ética Pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

Ariño Ortiz, Gaspar. *Lecciones de Administración (y Políticas Públicas)*. Madrid: Iustel, 2011.

Berrocal Guerrero, Luis Enrique. *Manual del Acto Administrativo*. 5ª Ed. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2009.

Bernal Pulido, Carlos Libardo. *El Derecho de los derechos*, 1ª. Ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

Blanquer, David. *Derecho Administrativo*, 1ª. Ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

Bustamante Fuentes, Colón. *Nueva Justicia Constitucional Neoconstitucionalismo Derechos y Garantías*, Tomos I y II, reimp. 1ª. Ed. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2014.

Caballenas de Torres, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo IV (F-K) 31ª Ed., Buenos Aires: Editorial Heliasta, 2009.

Cassagne, Juan Carlos. *El Acto Administrativo*, 2ª Ed., Bogotá: Temis, 2013.

Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, 7ª Ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, tomo II, 2002.

- Cano Jaramillo, Carlos Arturo. *Oralidad, Redacción, Argumentación y Texto Jurídico* *Conflicto, Argumentación y Convivencia Pacífica*. 1ª Ed., Bogotá: Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2014.
- Coscolluela Montaner, Luis. *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*. 21ª Ed., Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2010.
- Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4ª Ed., Montevideo - Buenos Aires: IB de F, 2009.
- Cueva Carrión, Luis. *Acción Constitucional Ordinaria de Protección*, reimp. 2ª. Ed. actu. y aum., Quito: Ediciones Cueva Carrión, 2011.
- Cueva Carrión, Luis. *Acción Constitucional Extraordinaria de Protección*, reimp. 1ª. Ed. Quito: Ediciones Cueva Carrión, 2012.
- Devis Echandía, Hernando. *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*. 2ª Ed., Bogotá: Temis, 2009.
- Devis Echandía, Hernando. *Teoría General de la Prueba Judicial*. 6ª Ed., Tomo I, Bogotá: Temis, 2012.
- De la Rúa, Fernando. *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires: Depalma, 1991.
- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*, 13ª Ed., Tomo I, Buenos Aires-Madrid-México, Ciudad Argentina: Hispania Libros, 2015.
- Dromi, Roberto. *El Derecho Público en la Hipermodernidad*, Madrid – México: Hispania Libros, 2005.
- García Chávarri, M. Abraham. *Acusación Constitucional y Debido Proceso*, Lima: Jurista Editores, 2008.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 16ª Ed., tomo I, Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2013.

- García Horta, Rubén. *Los Abusos en la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios*, Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda. 2007.
- García Toma, Víctor. *Los Derechos Fundamentales*, 2ª. Ed. corr. y aum., Lima: Adrus SRL, 2013.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, 8ª Ed., Tomo IV, El Procedimiento Administrativo, Buenos Aires: BJA - Biblioteca Jurídica Argentina, 2004.
- Huayapa Tapia, Ramón A. *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación Estudios y Cuestiones*, 2ª Ed., Lima: ARA editores, 2013.
- Hoyos, Arturo. *El Debido Proceso*, 1ª. Ed., Bogotá: Temis, 1998.
- Jaramillo Ordoñez, Herman Felicísimo. *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Técnica Particular de Loja: Ediloja Cía. Ltda., 2014.
- Lozano Cutanda, Blanca. dir., *Diccionario de Sanciones Administrativas*, 1ª Ed., Madrid: Iustel, 2010
- Morand-Deviller, Jacqueline. *Curso de Derecho Administrativo, Curso Temas de Reflexión, Comentarios y Análisis de Fallos*, 10ª Ed. trad. por Zoraida Rincón Ardila y Juan Carlos Peláez Gutiérrez, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Morales Tobar, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- Nieva Fenoll, Jordi. *Derecho Procesal I, Introducción*, Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Sociales S.A, 2014.
- Petit Guerra, Luis Alberto *Estudios sobre el Debido Proceso*, 1ª. Ed., Caracas: Ediciones Paredes, 2011,

- Pérez, Efraín. *Derecho Administrativo*, 4ª Ed., Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, 13ª Ed., Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2012.
- Peyrano, Jorge W. dir. – Silvia L. Esperanza coord., *Nuevas Herramientas Procesales II*, Buenos Aires: Rubinzal–Culzoni Editores, 2014.
- Priori Posada, Giovanni. edit. *Proceso y Constitución*, Lima: ARA Editores E.I. R.L, 2011.
- Quintero Correa, María del Rosario y Velásquez Herrera, Rosmery. *De la Constitución al Proceso*, Bogotá: Editorial Leyer, 2002.
- Rodríguez R., Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*, 19ª Ed., Bogotá: Temis S.A., 2015.
- Salinas Mendosa, Diego. *La Publicidad del Proceso Penal como Garantía Constitucional*, Lima: Palestra Editores, 2012.
- Trujillo Soto, Luis Oswaldo. *El Acto Administrativo en la Contratación Pública*, 1ª. Ed. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2011.
- Véscovi, Enrique. *Teoría General del Proceso*, reimp. 2ª Ed., Bogotá: Temis S.A., 2006.
- Zavala Egas, Jorge, Zavala Luque, Jorge y Acosta Zabala, José F. *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, 1ª. Ed. Lima: Edilex S.A., 2012.

## LEGISLACIÓN

- Convención Americana de Derechos Humanos, Acuerdo Ministerial 202, Registro Oficial No. 801, de 06 de agosto de 1984.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Decreto Ejecutivo 37, Registro Oficial No. 101, de 24 de enero de 1969.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre del 2008.
- Código Orgánico Organizacional de Territorios Autónomos y Descentralizados, Registro Oficial Suplemento No. 303, de 19 de octubre del 2010.
- Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial Suplemento No. 544, del 09 de marzo del 2009.
- Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento No. 180, de 10 de febrero del 2014.
- Código de la Niñez y Adolescencia, Registro Oficial No. 737, de 3 de Enero del 2003.
- Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial Segundo Suplemento No. 31, de 7 de julio del 2017.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento No. 52, del 22 de octubre del 2009.
- Ley Orgánica Transparencia y Acceso a la Información Pública, Registro Oficial Suplemento No. 337, del 18 de mayo del 2004.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento No. 642, del 27 de julio del 2009.
- Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, Registro Oficial Suplemento No. 162, del 31 de marzo del 2010.
- Ley Notarial, Registro Oficial No. 158, del 11 de noviembre de 1966.
- Ley de Registro, Registro Oficial No. 150, del 28 de octubre de 1966.
- Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensaje de Datos, Registro Oficial Suplemento No. 557, del 17 de abril del 2002.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial Suplemento 35, de 28 de Septiembre del 2009.

- Ley de Seguridad Social, Registro Oficial Suplemento No. 465, del 30 de noviembre del 2001.
- Ley de Modernización del Estado, Registro Oficial No. 349, de 31 de diciembre de 1993.
- El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Registro Oficial No. 536, del 18 de marzo del 2002.
- Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte, Resolución No. 100, Registro Oficial 255, del 09 de marzo del 2006.