

MEMORIA

Capacitación interna: **Administración pública y derechos humanos**



Consejo de
Comunicación
Libertad de expresión y derechos

Capacitación interna:
**Administración pública
y derechos humanos**

10 de marzo de 2022

Índice

1. Introducción.....	4
2. Objetivos.....	5
3. Expositor.....	5
Vladimir Andocilla.....	5
4. Exposición.....	6
Administración Pública y Derechos Humanos.....	7
Introducción.....	7
¿Qué son los derechos humanos?.....	7
Diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales.....	9
Características de los derechos humanos.....	9
Clasificación de los derechos humanos.....	10
Garante de derechos.....	11
¿Qué es y cómo se conforma el Estado?.....	12
Los servidores públicos y la garantía de derechos.....	13
Principio de Legalidad.....	13
Principio de Jerarquía Constitucional.....	14
¿Qué norma regula la administración pública (AP)?.....	15
Principios Constitucionales de la Administración Pública.....	16
Principios generales de la Administración Pública.....	17
Generalidades.....	19
Gobierno electrónico.....	20
¿Cuál es la sede electrónica?.....	21
¿Cuáles son las actividades de la Administración Pública?	21
Acto Administrativo.....	21
Motivación.....	22

1. Introducción

La Constitución de la República del Ecuador¹ establece que la administración pública es “[...] un servicio a la colectividad que se rige por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Por tanto, las instituciones como los servidores públicos deben actuar conforme la norma para no vulnerar derechos, en el marco de sus funciones y competencias, para satisfacer las necesidades de la sociedad.

El Código Orgánico Administrativo², en concordancia con otros documentos, dispone una serie de principios y competencias para orientar la consecución de actividades: imparciales, libres de arbitrariedad, sujetas a la legalidad, transparentes y útiles. Así mismo, incluye derechos como: administración pública de calidad, formular peticiones, acceso a servicios públicos, entre otros.

El Estado es garante y promotor de derechos³ y, en la práctica, se debe considerar que:

Los servidores públicos son responsables de la atención a las personas, del impulso de los procedimientos o de la resolución de los asuntos, adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de las personas⁴.

El Consejo de Comunicación forma parte de las instituciones públicas, cuya competencia se enfoca en la esfera de la comunicación, información y libertad de expresión y opinión. Para cumplir con su misión, requiere personal capacitado, para bien de la ciudadanía.

Es así que, como parte de un proceso de formación impulsado por las autoridades de la Institución, se organizó la capacitación interna “Administración pública y derechos humanos”: un espacio dedicado a los colaboradores de institución quienes podrán actualizar sus conocimientos en la materia.

1 Constitución de la República del Ecuador (2008), Artículos 227, 229. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

2 Código Orgánico Administrativo (2017). <https://www.cpcas.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/CodOrgAdm.pdf>

3 Ídem, artículos 31, 32, 33, 34 y 37.

4 Ídem, artículo 35.

2. Objetivo

- Capacitar a los colaboradores de la Institución en temas de administración pública y derechos humanos con miras a mejorar el servicio hacia la ciudadanía.

3. Expositor

Vladimir Andocilla

Coordinador General de Promoción de Derechos

Abogado, tiene formación en Derechos Humanos, Derecho Constitucional y Derecho Penal. Ha sido Asesor Parlamentario donde participó de manera activa en la reforma a la Ley Orgánica de Comunicación y la Ley Orgánica de Educación, aportó en la construcción del sistema de protección de la violencia escolar.

Fue Investigador del Instituto de Estudios de Derecho Penal e Investigaciones Criminológicas y Director de la Biblioteca del Colegio de Abogados de Pichincha.

Actualmente es Coordinador General de Promoción de Derechos del Consejo de Comunicación y Presidente de la Fundación de Derechos Humanos "Kintyñan". Es Asesor de varias Organizaciones Sociales, Sindicales y de Trabajadores Autónomos.

4. Exposición

Link: <https://youtu.be/3R1t5V3gxUc>

Administración Pública y Derechos Humanos

Introducción

Buen día compañeras, compañeros. Hemos planteado este tema como parte de la formación que la Institución, Coordinación, da o pretende brindar a los funcionarios, con un objetivo: mejorar el servicio público que establecemos desde nuestras competencias.

¿Qué son los derechos humanos?

Los derechos humanos son aquellos atributos que tenemos los seres humanos por el mero hecho de ser humanos. El fundamento de los derechos humanos tiene que ver con la dignidad humana: la dignidad es un concepto de la modernidad que fue sustentado principalmente por Kant, tiene que ver con la idea de que ningún ser humano puede ser instrumento de otro ser humano; es decir que una persona no puede ser instrumentalizada por otra.

Por eso, uno de los delitos más execrables que pueden existir contra la dignidad humana es la violación porque la violación es la instrumentalización de un ser humano hacia otro ser humano, o la tortura o los tratos crueles y degradantes. Cuando nuestros padres, sin querer, nos daban palo o garrote, nos cuereaban en la casa, por alguna travesura que hacíamos, sin querer nuestros padres estaban instrumentalizando a sus hijos; ¿por qué?: porque anteriormente se creía que el niño, menor de 18 años, no era un ciudadano; entonces, no era un ser humano completo y con derechos.

Entonces, cuando nosotros hablamos que el fundamento de los derechos es la dignidad humana, si bien es cierto es un concepto de la modernidad, hablamos de un elemento muy importante: hablamos de ese concepto que tiene que ver con autonomía, libre determinación y libre albedrío. Desde esa base es el sustento de la evolución histórica que han tenido los derechos humanos.

Los derechos humanos surgieron (este criterio antropocéntrico de que los derechos humanos son inherentes al ser humano) como una forma de resistencia al poder feudal; recuerden ustedes que en el poder feudal te vendían “la tierra con indio incluido”, sabían decir, no sé si ustedes leyeron Huasipungo. Entonces, como una forma de resistir a esa instrumentalización de los ciervos de la gleba, las revoluciones burguesas, desde la de Oliver Cromwell, pasando por la independencia norteamericana y la Revolución Francesa, reivindicaron el atributo de la dignidad humana y establecieron las declaraciones del hombre y le ciudadano.

Pero, este reconocimiento de los derechos del hombre y el ciudadano, el *Bill of Rights* en el ámbito norteamericano e inglés, o la carta de *Habeas Corpus* en Inglaterra, todos estos parten de una visión antropocéntrica y masculina; por eso

es que se habla de los derechos del hombre y del ciudadano en la Revolución Francesa. Luego de eso, en 1791, Olympe de Gouges realizó la Declaración de los Derechos de las Mujeres y de la Ciudadana.

Este desarrollo de los derechos humanos hizo que las revoluciones proletarias, a partir de 1848 y la Revolución de Octubre de 1917, pusieran en debate de que los derechos no solamente son para un sector privilegiado de ciudadanos, sino que debería ser para todos y todas. Producto de eso es que, la Revolución de Octubre, en la Constitución de 1918, la Revolución de México en la Constitución del 18 de Querétaro y la propia Sociedad de Naciones reconocen una serie de derechos sociales que iban más allá de las libertades públicas que se declararon en la Revolución Francesa. Ojo, esa revolución de “come guaguas”, la Revolución Rusa fue el primer Estado que terminó legalizando el aborto, reconociendo los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en 1918, e incluso, el divorcio sin causales.

En el caso de la Revolución de México, los derechos sociales son reconocidos; por eso es que, la OIT se crea en 1919 (la Oficina Internacional de Trabajo). Pero, todos estos desarrollos que se tienen, incluso la Revolución de Weigner antes del “putsch” de Hitler, que reconoció derechos sociales. Son muy pequeños para parar una de las conflagraciones más grandes en donde la dignidad del hombre entró en debate, la Segunda Guerra Mundial.

Uno de los debates que se dio luego de la Segunda Guerra Mundial es el famoso debate entre legalidad y legitimidad: los crímenes nazis no eran ilegales, todos eran ordenados por leyes; los generales que desarrollaron toda la carnicería, el holocausto contra judíos, comunistas y gitanos, cumplieron las leyes alemanas. Si el debate en Núremberg hubiera sido de estricta legalidad, nunca hubieran sido condenados: primero, porque no había normativa internacional que determine los tribunales de Núremberg; segundo, porque no había normativa que hay generado las infracciones de las cuales se les acusaba; y, tercero, no había normas que determinaban las sanciones de esos generales, sino que el Tribunal de Núremberg determinaba los ganadores frente a los perdedores. Ocurrió lo mismo en los tribunales de Moscú, en los tribunales de Tokio.

Eso hizo que, a nivel internacional se tenga que desarrollar una institucionalidad internacional con el fin de la protección de los derechos, de la paz y de la libertad y la democracia; tiene que ver con la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pero, el debate estaba planteado luego de la terminación de la Segunda Guerra Mundial; por eso es que, la Convención Americana de los Derechos del Hombre es meses antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU.

Más adelante vamos a ver, de manera rápida, por ejemplo: la Constitución nuestra puso un adelanto a nivel mundial que tiene que ver con el reconocimiento de derechos a otros sujetos no humanos: cuando se reconocen los derechos de la naturaleza no es que le das dignidad a la naturaleza, lo que haces es reconocer a un sujeto importante en el desarrollo del ser humano, que es la naturaleza; pero

nuestra Constitución va más allá por eso es que la Corte Constitucional, hace pocas semanas, estableció una resolución en torno a un *Habeas Corpus* frente a un animal sobre la base del reconocimiento de derechos a personas no humanas. ¿Cómo es eso? ¿Qué personas no humanas?: una empresa es una persona no humana, es una persona ficticia y tienen la consideración de persona, una jurídica; entonces, la Corte alcanza a desarrollar este concepto.

Diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales

La diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales tiene que ver con que los derechos fundamentales son reconocidos por una norma: los derechos humanos son todos los derechos y los derechos fundamentales son aquellos que han sido reconocidos por una norma jurídica, una Constitución, una estructura jurídica. Por eso, incluso, como vamos a ver más adelante, la Constitución nuestra va más allá, apunta incluso al reconocimiento de derechos relacionados con la dignidad humana que no haya sido ratificados ni siquiera por el Estado.

Características de los derechos humanos

Las características de los derechos humanos son:

- Universalidad
- Inviolabilidad
- Inalienables
- Imprescriptibles
- Innatos
- Históricos

Cuando hablamos de: históricos, que se desarrollan cómo se desarrolla la sociedad; universales, que hablamos de que es para todos; inviolables, no pueden ser violados; inalienables, no pueden ser separados; no hay prescripción; son innatos al ser humano. Pero, el ser universal, el ser inviolables no significa que son absolutos.

Los derechos pueden tener límites en tanto y cuanto no se afecte su columna principal que es el de la dignidad. El ejemplo más claro es el siguiente: si tu robas, ¿vas preso o no vas preso?, ¿estás o no limitando el derecho a la libertad de circulación? Ahora, si vas preso, tampoco puedes ir a cualquier mazmorra, tienes que ir a un centro de rehabilitación donde se defiende y se mantenga la dignidad humana, que eso ocurra o no ya es otro debate, en teoría es así.

Es decir, los derechos no son absolutos; ningún derecho. Y ahí es donde vienen los debates tan apasionados como son los de la eutanasia y los del aborto: hasta qué punto una persona que por su enfermedad está sufriendo y está ya, incluso, su vida digna en peligro, hasta qué punto esa persona no puede terminar con su vida si ya su vida no es digna, y ya no puede hacer las cosas de manera autónoma, libre; o, hasta qué punto puedes obligar a una persona a tener un ser en su interior

si es que esa persona no lo quiere, tomando en cuenta que la dignidad humana nos establece que no podemos ser instrumentos de otras personas; hasta qué punto una mujer se convierte en un instrumento reproductivo por el mero hecho de tener matriz.

Entonces, son temas apasionantes que tienen que ver con elementos éticos y morales, pero, también, con elementos políticos y de concepción. Hay sectores para los cuales el derecho a la propiedad está sobre el derecho a la expresión y hay otros sectores en los cuales defienden el derecho a la expresión sobre los derechos de la propiedad; los primeros se quejan porque hay una multa y tienen que pintar las paredes del centro histórico; los segundos, en cambio, rechazan la forma en que fueron reprimidos en su movilización y forma de expresión. Ambos son derechos humanos, el tema está en qué condición social histórica, en qué momento uno de esos derechos tiene primacía sobre otro.

Por eso es que esa división de generaciones con las cuales normalmente nos enseñaron de derechos de primera generación, de segunda generación, etc., es una división pedagógica, más no real porque, en la realidad, todos los derechos son universales y tienen el mismo peso, pero en ciertas condiciones, en ciertas características, uno de esos derechos está sobre el otro derecho. Si es que eso no lo tenemos claro, especialmente quienes trabajamos en materia de libertad de expresión, no podremos analizar adecuadamente cuándo se está vulnerando la libertad de expresión o cuándo se está vulnerando el derecho al buen nombre, a la reputación o algún derecho inherente de algunos de los grupos de atención prioritaria.

Ese es un tema que necesitamos comprender porque, si nosotros creemos que hay derechos absolutos, no vamos a poder analizar adecuadamente las realidades en las cuales debatimos; llegaremos a unas discusiones donde no vamos a encontrar la respuesta correcta o adecuada. Ya les digo, que se justifica una represión por los daños al derecho a la propiedad, daños que significaron 10.000 dólares; y, hay otros sectores en los cuales establecen que la vulneración al derecho a la propiedad no justifica una represión frente a una protesta pacífica que estaba dando en espacio público.

Entonces, por ejemplo, los estándares internacionales, las observaciones generales nos dan respuesta. El Estado tiene que garantizar la protesta pacífica en espacio público y, si existen incidentes violentos, tiene que neutralizar a los violentos, no a la protesta. Tú no puedes justificar el que haya cuatro, cinco, que están destruyendo la propiedad, el hecho de reprimir una marcha de 10.000 personas; si es que lo haces, estás yéndote contra la Observación 37, del Comité de Derechos Humanos.

Clasificación de los derechos humanos

Por su contenido, los derechos humanos son:

- Derechos y libertades de personas físicas.
- Libertades intelectuales
- Derechos o libertades colectivas o cívico-políticas.
- Derechos y libertades de contenido económico y social.

Y por su naturaleza:

- Derechos fundamentales
- Libertades públicas

Es una falacia el de querer debatir entre derechos y libertades. La libertad de expresión es parte del derecho a la comunicación, no son contrarios. Escuché en una de las exposiciones cuando se estaba debatiendo la Ley, que se trataba de poner en contradicción diciendo “es que se da mayor relevancia a la libertad y no al derecho a la comunicación”; esa es una falacia, una verdad a medias porque se llame libertad de expresión no significa que deje de ser derecho o porque se llame derecho a la comunicación no significa que deja de ser una libertad porque la libertad es la conciencia de la necesidad: yo soy libre en tanto y cuanto soy consiente de mi necesidad y lucho y transformo la sociedad para conseguir esa necesidad.

Garante de derechos

En ese marco, cuando han oído los discursos en los medios de comunicación que nuestra Constitución es garantista se refieren al Artículo 3.1 de la Constitución en la que se establece que:

Son deberes del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales [...]

Una lectura normativista de ese concepto significaría que no debe haber discriminaciones en el goce de los derechos. La pregunta es: ¿qué pasa con aquellos grupos que socialmente son discriminados?, ¿qué tiene que hacer el Estado para garantizar el derecho de ellos?; entonces, crea un discrimen positivo, las denominadas acciones afirmativas mediante las cuales el Estado crea situaciones temporales que permiten que esos grupos de atención prioritaria, esos grupos socialmente e históricamente discriminados puedan acceder a ese derecho. Entonces, establecen leyes de cuotas; se establecen porcentajes, puntuaciones; se establecen principios como el Interés Superior del Niños; se establecen derechos: la madre cuidadora tiene derecho, las mujeres en edad de gestación tienen derecho al lactario, tienen derecho a centro infantil; las mujeres en edad gestacional; no me estoy refiriendo a los temas de cuidados cuando nacen porque cuando nacen el hombre puede cuidar 15 días, un mes, un año, el problema no es ese, el problema es el rol histórico de cuidado. Ojo, es el rol de cuidado; ese rol de cuidado es el que no permite que las mujeres participen en la actividad pública y política; en-

tonces, no puedo dar a hombres que históricamente son parte de la actividad política y productiva, cuando lo que me interesa es incorporar a mujeres, la medida no es a los hombres, la medida a favor tiene que ser a las mujeres para que rompan barreras para que puedan ingresar a un escenario dominado por hombres. El derecho del niño a contar con la protección de sus dos progenitores es distinto porque, ese caso, la lógica parte no del derecho al padre que le da los 15 días para estar al lado del guagua, no; es para el niño, es el derecho del niño a estar con sus dos padres y compartir responsabilidades sobre él, la lógica es distinta.

El problema es que la norma reproduce el machismo: históricamente quienes dominaban las sociedades eran las mujeres. La primera derrota del movimiento feminista fue la monogamia porque tu conocías antes la línea materna y, como conocías materna y no conocías la línea paterna, existió una sociedad estructurada de ginecocracia. El ejemplo más claro son las Valdivias, las Venus de Valdivia. Entonces, el problema es que, cuando se divide la propiedad privada, cuando se crea el Estado, cuando se establece la familia monogámica, se crean normas como la patria potestad; por eso es que, la patria potestad es un concepto que surge de Roma.

¿Qué es y cómo se conforma el Estado?

El Estado tiene que garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución. El Artículo 11, en tres numerales establecen:

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.
5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.
9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

Obliga a los servidores públicos, a las instituciones públicas a reparar los daños sobre los ciudadanos en afectaciones a sus derechos y por malos servicios. ¿Por qué? Porque el Estado no es un ente abstracto, el Estado está compuesto por

seres humanos y eso seres humanos son servidores públicos, son funcionarios públicos; entonces, cuando hablan de que el Estado tiene que garantizar los derechos, lo primero, quienes son los encargados de garantizar esos derechos son los servidores públicos en sus distintas estructuras.

Esto no significa que los servidores no tengan derechos porque los servidores también son ciudadanos y, por ende, tienen derechos hacia el Estado. Es una unidad dialéctica.

El sector público, lo dice claramente el Artículo 225, comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

El numeral 4, entre paréntesis tiene que decir Consejo de Comunicación. El Consejo, producto de este numeral, es parte del sector público porque es una entidad que creada por la ley.

Los servidores públicos y la garantía de derechos

Sobre esa base, entonces, el Artículo 227, define que:

La administración pública (AP) es un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Nuestro trabajo, individual o colectivo, como institución o como persona, está regido por estos principios constitucionales. Independientemente de que sea servidor, que sea técnico, asistente, especialista, secretaria, jerárquico superior, lo que sea, todos los servidores públicos nos regimos por estos principios y nuestra actuación deficitaria puede causar afectaciones en los derechos de las personas que pueden exigir reparación por esas afectaciones.

Principio de Legalidad

Por eso es que la Constitución, establece en el Artículo 226, un principio fundamental, una norma fundamental de nuestro accionar:

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

Esto es lo que se denomina el principio de estricta legalidad, el famoso decir “solo puedo hacer lo que está escrito”. La pregunta es ¿dónde está escrito? Y, entonces, para saber cuándo hablamos de la Constitución y la ley tengo que hacerme una pregunta: ¿qué entender por eso?

Principio de Jerarquía Constitucional

El famoso Artículo 424:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Ningún Servidor o funcionario puede ser obligado a hacer un acto que constriña las normas establecidas en la Constitución o las leyes. Si bien es cierto, muchos de los que estamos aquí, somos técnicos, somos servidores, somos analistas, pero gran parte de nuestro trabajo que, si bien no tenemos capacidad resolutoria, las tienen los directores o coordinadores, pero el trabajo nuestro tiene que estar siempre bajo esa guía porque los informes, las acciones que nosotros hacemos tienen que tener ese norte.

Y, el artículo 425 habla claramente del orden jerárquico de las normas:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Ese es el orden jerárquico de las normas. El estatuto orgánico no crea competencias, no crea facultades; el estatuto orgánico lo que da es una serie de normas de funcionamiento y de servicio público que desarrollan las competencias y atribuciones que están en la ley o el reglamento; cuando hablamos de los demás actos y decisiones de los poderes públicos, ahí está el estatuto orgánico. Por eso es que,

cuando hacemos informes tenemos que basar, encontrar, la atribución que nos da el estatuto tiene que estar ligado a algo que dice la ley y eso tiene que estar atado que dice la Constitución.

Nuestra competencia administrativa como Consejo surge de la Constitución, entonces se habla del Sistema de Comunicación, en el 384, ahí surge la competencia nuestra; del Sistema de Comunicación que tendrá un ente que coordinar. La Ley de Comunicación habla claramente de cuál es el ente representante del Sistema de Comunicación (45); hay un párrafo que dice: el órgano representante del Sistema es el Consejo. Entonces, el estatuto no me da competencias, me da atribuciones producto de las competencias que me da la Constitución y la ley.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento. Cuando hablamos de instrumentos internacionales no solo hablamos de pactos, declaraciones o convenciones, hablamos incluso de observaciones generales, sentencias de las Cortes Interamericanas, observaciones o resoluciones de la OIT. ¿Por qué? Porque cuando hablamos de instrumento internacionales nos tocaría ir a ver la definición de la Convención de Viena sobre tratados internacionales y hablamos de todas las obligaciones que el Estado tiene en el marco de la firma de un tratado internacional; es lo que se denomina en derecho internacional *pacta sunt servanda*, es decir, pacto de buena fe.

Un Estado adquiere obligaciones con otro Estado y, por buena fe, tiene que asumir las consecuencias administrativas o jurídicas que esos tratados o convenios ejercen. Este párrafo es lo que denominan, normalmente en el Ecuador o en Colombia, el bloque de constitucional, es decir, la constitución va más allá de lo que está en los cuatrocientos cuarenta y cuatro artículos; la constitución tiene otra serie de normas fuera de los artículos que son reconocidas y tienen el mismo nivel y, es aquí donde se establece, es decir, los instrumentos internacionales de derechos humanos.

¿Qué norma regula la administración pública (AP)?

Si bien es cierto, la Ley de Comunicación nos da atribuciones, nos establece competencias, pero no es la única norma que rige la administración en nuestro trabajo. El Código Orgánico Administrativo es el instrumento jurídico que rige, que regula a la administración pública; norma:

- La relación entre las personas y la administración.
- La relación entre administraciones.
- Los procedimientos administrativos.
- Las impugnaciones en vía administrativa.
- La responsabilidad extra contractual del Estado: es aquella responsabilidad que tiene el Estado con sus mandantes en la prestación de sus servicios. Si yo puedo determinar que por descuido de las calles se accidentó mi carro y

se destruyó, yo puedo seguir un proceso al Estado por mal servicio público y eso se llama responsabilidad extra contractual.

- La potestad sancionadora: la sancionadora es desde el Estado hacia los ciudadanos y la disciplinaria interna, es en el servicio público. La norma que rige la disciplinaria es la LOSEP.
- Impugnación de procesos disciplinarios: el COA únicamente ingresa a la impugnación de procesos disciplinarios.
- La Coactiva.

Lo paso esto de manera rápida porque, obviamente, no es nuestra expertis, no es lo principal que vamos a ver, pero si hay cosas que si requerimos para el trabajo nuestros para fundamentar y poder desarrollar nuestro trabajo.

Principios Constitucionales de la Administración Pública

Los principios de la Administración Pública son:

- Eficacia: tiene que ver con el cumplimiento de los fines y las competencias establecidas en la Constitución y la ley. Es decir, una institución es eficaz en el marco de que cumpla los fines y competencias.
- Eficiencia: tiene que ver con el ejercicio de los derechos, con el ejercicio de las atribuciones, sin dilaciones o formalidades no esenciales, sin burocracia en otras palabras. Al hablar de “sin formalidades” hablo de las no esenciales porque hay formalidades esenciales que no pueden dejar de tener; por poner un ejemplo: si yo voy a iniciar un proceso y yo voy a presentar un informe de reversión de frecuencia, no puedo iniciar el informe de reversión de frecuencia que tiene competencia esta coordinación y si no notifico al arrendador de esa frecuencia; es una formalidad esencial, puede nulificar el acto administrativo si no cito, si no notifico.
- Calidad: el principio de calidad significa el de satisfacer necesidades y expectativas que tiene los ciudadanos. Nosotros tenemos a nuestro cargo recursos públicos y, entonces, el accionar nuestro tiene que ser de calidad porque respondemos por esos recursos públicos que tienen como objetivo satisfacer necesidades o expectativas de la ciudadanía.
- Jerarquías: lo más parecido al ejercito es el servicio público, existen jerarquías. Y, existen jerarquías porque hay un orden escalafonado de responsabilidades. Si el técnico hace el informe y el coordinador es el que aprueba, quien asume la responsabilidad principal es el coordinador, por eso hay un orden jerárquico, escalafonado; hay órganos que dirigen, otros que controlan y otros que resuelven conflictos; por eso ese famoso: elaborado, revisado y aprobado.

Una vez les decía, es que la máxima autoridad delega al coordinador y una vez me decía “¿por qué el coordinador no puede hacer?”, porque es técnico el que tiene que hacer para que su superior lo revise y, de ahí, sube para que lo apruebe porque ese coordinador tiene capacidad de aprobación; y, si ese

coordinador aprobó y no revisó, tendrá problemas, tendrá que responder por el proceso. Porque el funcionario, el técnico, no puede responder por cosas que no están en sus funciones, en sus atribuciones; por eso es que hay SP1 y SP5, por eso es que hay asistentes y analistas, porque cada uno tiene un grado distinto de responsabilidad en el proceso administrativo.

- Coordinación: la coordinación es el accionar racional y ordenado para evitar duplicidad y omisiones. La coordinación es entre instituciones de la administración pública y, también, es dirigir la coordinación entre las instancias de la misma institución.
- Participación: tiene que desarrollar los mecanismos de participación ciudadano en las instancias administrativas.
- Planificación: que tiene que desarrollar objetivos, recursos, métodos y mecanismos. Quien planifica el trabajo de la dirección es el director, es quien organiza el personal, organiza el ejercicio de las atribuciones de cada uno, planifica las actividades y dispone de sus fuerzas y de sus recursos porque es su responsabilidad.
- Transparencia: la información, a excepción que sea declarada por la ley reservada, en principio es pública. Toda información de sector público, principio, es pública a excepción de la que la ley lo establece como reservada y, en violaciones a derechos humanos, no existe reserva de información.

Por eso es que, cuando yo les digo a los compañeros que están a cargo de los mecanismos cuando pedimos información, nosotros tenemos que agarrarnos de ese principio constitucional; si yo, como mecanismo de protección a periodistas, estoy pidiendo información sobre una posible vulneración de derechos humanos, la Constitución dice claramente que la información en materia de violación a derechos humanos es pública; y, la evaluación del sector público está en una constante proceso de evaluación para ir viendo si cumplimos o no la satisfacción del servicio público.

Principios generales de la Administración Pública

Adicional a los principios constitucionales, hay principios generales de la administración pública. De estos, me interesa explicar los dos últimos:

- Responsabilidad: estado garantista / responsabilidad del funcionario.
- Proporcionalidad: justo equilibrio / no imposiciones desmedidas.
- Buena fe: se sobre entiende que la administra pública actúa de buena fe. La buena fe es el accionar pública que hace para el cumplimiento de sus objetivos y de los fines o de la protección de los derechos. Por eso es de que, cuando hay una decisión de la administración pública, quien lo impugna tiene que demostrar que esa decisión careció de buena fe o que tuvo un error; por eso que hay presunción de legalidad en lo actuado en la administración pública.
- Juridicidad: el principio de juridicidad te establece de que las actuaciones

de la administración pública van más allá de la norma legal que les da una serie de atribuciones que, en varias normas, instrumentos, se establece; pero, el principio de juridicidad norma la potestad discrecional de la autoridad.

La administración pública puede actuar de una manera discrecional en ciertos casos. Esa actuación discrecional está cubierta o protegida por el principio de juridicidad y voy a ponerles el ejemplo más claro de actuación arbitraria que esta Coordinación ha hecho: el monitoreo de agresiones a periodistas; este no está en ninguna ley, en ningún reglamento, no está ni en la Constitución; pero, por principio de juridicidad este Consejo lo que hizo fue interpretar y cumplir las obligaciones de los casos Bedoya vs Colombia y Ulloa, por bloque de constitucional y principio de juridicidad es el sustento de los procesos de monitoreo de agresiones a periodistas.

Entonces, hay actuaciones de la administración pública que pueden ser arbitrarias, sí; pero, no en todo caso. Hay ciertos límites que la administración tiene para el cumplimiento de esa arbitrariedad; y, el propio Código Orgánico establece en qué casos únicamente puede usar la arbitrariedad en materia administrativa.

Pero, también hay casos, que ya como la administración tiene que velar por el servicio público, garantizar derechos, hay casos que, en los hechos, en la realidad, necesita resolver a pesar de que no estén en la norma. ¿Cómo la administración resuelve eso si está atada de pies y brazos a la norma estrictamente escrita? Por eso, el legislador incorpora al Código Orgánico Administrativo el principio de juridicidad.

Por eso es que, cuando estamos discutiendo el tema de los mecanismos, planteo que necesitamos meter esto porque el principio de juridicidad nos abre el paraguas.

- Potestad reglada: atribución del ordenamiento jurídico o determinación de elementos.
- Potestad discrecional: atribución del ordenamiento jurídico con libre decisión de elementos o condiciones para su ejercicio.

Aspectos reglados:

1. Existencia misma de la potestad.
2. Supuesto fáctico que legitima para su empleo. Hechos que te legitimen.
3. Margen de discrecionalidad en cada caso concreto.
4. Constar a qué ente público se otorga esa potestad y dentro de cada ente, a qué órgano.
5. Fin para el que se concede la potestad, de tal manera que desvía, cabe ejercitar el control por desviación de poder.

En los informes nos debemos basar en la Resolución de cuando la presidenta asume las atribuciones del 42.1, y nos delega esto a la Coordinación, nos está delegando esto. Al hablar de coordinar nos está permitiendo algunas actuaciones que es lo que hemos estado haciendo.

Por eso es que todo informe que levantemos tiene que partir del reconocimiento de nuestra competencia constitucional, legal y de otra índole administrativa, acto o resolución administrativa.

Generalidades

- Las personas son titulares de derechos a la buena administración.
- Los ciudadanos tienen el derecho de formular peticiones de manera individual y colectiva; y, tienen que ser atendidas por la administración pública.
- El derecho que tiene el ciudadano es a recibir respuestas motivadas y oportunas, de acuerdo al Artículo 76.7, Literal I.

Cuando todos estaban asustados del informe de Quipux era por esto; porque la Coordinación tiene la obligación de controlar los tiempos de respuesta a los ciudadanos, a sus peticiones. Hay 30 días, caso contrario pueden ejercerme silencio administrativo positivo.

En las resoluciones se tienen que enunciar, según lo que dice el hecho de motivación, las normas y principios jurídicos, explicar la pertinencia; no es solo de copiar los artículos que están ahí, se necesita explicar la pertinencia de esa norma o antecedentes de hechos si no se encuentran debidamente motivados, se considerarán nulos.

¿Por qué presto mucha atención a esto? Porque, por ejemplo, una alerta que levantamos a periodistas al pasarla hacia la Fiscalía puede, y de hecho de lo que ya tenemos la información, inicia indagaciones previas o pueden iniciar procesos administrativos en las instituciones para investigar los hechos. Entonces, no es solo de enviar una carta, sino que tenemos que motivar de manera adecuada los informes que hacemos, que sustentarán los hechos o las cartas o los oficios que planteamos.

Por ejemplo, cuando la Defensoría del Pueblo nos manda a pedir capacitación para el funcionario X, nosotros en el informe final tenemos que motivar adecuadamente de dónde surge nuestra competencia, de dónde surgió el pedido que nos hicieron, la pertinencia y presentar el informe de las actividades que se han hecho con el señor. ¿Por qué? Porque la Defensoría puede impugnar la capacitación que hacemos porque no se cumplió el objetivo que quería porque no cumplía con lo que quería la Defensoría o el Consejo de Derechos.

- Los ciudadanos podrán acceder al servicio y conocer el detalle /CRE y leyes/ impropios los que no han sido reservados a lo público.

- Los servidores públicos deberán remover los obstáculos que impidan o dificulten o retrasen. Yo no puedo decir que el Quipux llegó a los correos no deseados; es que llegó el correo a la bandeja de no deseados y no revisé. El desconocimiento de la regla, no exime de responsabilidad alguna.
- No se podrán pedir documentos actualizados, a menos que el estado civil cambie.
- Estado interés general, promueve y garantiza el real y efectivo goce de los derechos y la participación ciudadana.

Gobierno electrónico

El Código Orgánico Administrativo establece lo que se denomina el Gobierno Electrónico:

- Se ejecuta con el uso de las nuevas tecnologías y medios electrónicos.
- Respeto a los principios: inalterabilidad e integridad de las actuaciones. Si usamos la firma electrónica sirve para el espacio electrónico, si imprimo esa firma ya no tiene validez
- Garantía a los derechos de las personas. Es una garantía de los derechos, tú ves en el Quipux cuanto un funcionario se va demorando en tal o cual proceso.
- Es la dirección electrónica única disponible para las personas a través de redes de telecomunicación. Su titularidad y gestión corresponde a la administración pública, así como la responsabilidad con respecto a la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que se puede acceder, corresponde a la máxima autoridad administrativa en el ejercicio de sus competencias.
- La publicación en la sede electrónica de información, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas previstas al respecto, estándares abiertas y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos. Dispondrá de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras.

El Consejo tiene la web, la sede electrónica es el famoso info@consejodecomunicacion.gob.ec

- Art. 92: Información electrónica. Las administraciones públicas proporcionarán, a través de los medios electrónicos, la siguiente información:
 1. Los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.
 2. Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de servicios.
- Art. 93.- Servicios electrónicos. - Las administraciones habilitarán canales o medios para la prestación de servicios electrónicos. Garantizarán su acceso, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimiento.

Los servicios electrónicos contarán, al menos con los siguientes medios:

1. Oficinas de atención presencial.
2. Puntos de acceso electrónico.
3. Servicios de atención telefónica.

¿Cuál es la sede electrónica?

- Dirección electrónica única disponible para las personas a través de redes de telecomunicación.
- El funcionario a cargo es el responsable respecto a la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que se pueda acceder.
- La máxima autoridad administrativa determinará funciones.
- Respetar principios: accesibilidad y usabilidad (normas previstas), estándares abiertos.
- Sistema de comunicaciones seguras.

El Gobierno electrónico no elimina la existencia de archivos físicos. Si bien es cierto, la validez del documento firmado electrónicamente no existe, permite generar la presunción de existencia de ese hecho administrativo.

¿Cuáles son las actividades de la Administración Pública?

- Acto administrativo
- Acto normativo de carácter administrativo
- Acto de simple administración
- Contrato administrativo
- Hecho administrativo

Acto Administrativo

Es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.

Los requisitos son:

- Competencia
- Objeto
- Voluntad
- Procedimiento
- Motivación

Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.

Nuestra Coordinación, nuestras direcciones, expiden ciertos actos administrativos. Por ejemplo: cuando resolvemos la actuación luego de analizar la agresión, es un acto administrativo; luego que la dirección a cargo analiza la agresión, analiza los informes, esa dirección hace una resolución o concluye algo que tiene efectos jurídicos individuales o generales y se agota con su cumplimiento, se agota con el oficio, con la denuncia, con el archivo, de esa alerta.

Cuando establecemos desarrollar las capacitaciones y disponemos hacer las capacitaciones, esa Dirección también establece un acto administrativo y se agota con la terminación del curso, no tiene un efecto más allá de eso. Es distinto de las actuaciones normativas cuando dictas una resolución, los efectos son desde que se dicta para allá; cuando tú dictas un acto administrativo, tú terminas todo el procedimiento que se ha hecho.

Entonces, si bien es cierto es distinto si estuviéramos en otras instancias, en el caso nuestro sí hay ciertas actuaciones nuestras que son actos administrativos y que tienen que cumplir ciertas formalidades y que tienen que ser guardadas en un expediente físico y digital.

El ejemplo más claro, el inicio de un proceso de contratación es un acto administrativo. La disposición por la cual se establece el proceso de repositorio digital, eso fue un acto administrativo.

Motivación

Todo acto administrativo debe estar motivado y se tiene que establecer:

- Normas jurídicas o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.
- Calificación de los hechos relevantes (decisión), evidencia (expediente).
- Pertinencia del régimen jurídico / hechos.

A considerar:

- Remitir a otros documentos (expediente) / acceso a la persona interesada.
- Si no se deriva del procedimiento o de los fundamentos o motivación.

No sé si ustedes se acuerdan de ese documento que les hacen de las acciones de personal. La acción de personal es un acto administrativo notificado. O sea, que el acto administrativo necesariamente tiene que tener la formalidad escrita, no. Si ustedes van viendo en cada casillero artículo tal, actividad, fecha de tal, van viendo cada uno de los lineamientos; pero, claro, es la forma de comunicación porque Talento Humano, antes de enviar el acto administrativo, tiene que establecer un acto administrativo formal: en una hoja, dos hojas, mediante Quipux tal se procedió a solicitar el requerimiento mediante tal, la máxima autoridad y el

visto bueno; y, luego de eso, hacen el documento que conocemos, la acción de personal que te entregan a ti, con copia, y el acta que les digo se queda en los archivos de Talento Humano.

Si no se deriva del procedimiento los fundamentos no existen motivación. El acto, cuando hablamos de los hechos relevantes tienen que ser del procedimiento que se ha hecho: cuando hacemos un análisis de una normativa pertinente, tiene que explicarse porque es pertinente al caso; si no hay pertinencia y no es pertinente, no existe motivación.

Voy a poner un ejemplo: quiero motivar por la competencia mía de capacitación y termina siendo por la de regulación, no es pertinente, no me da la competencia; es decir, ese acto no es pertinente por más que la norma exista, pero si yo no cito la norma pertinente, no existe motivación.

Es complicado porque no todas nuestras profesiones no están directamente asociadas con el derecho, pero en el servicio público nos damos cuenta que tenemos que conocer esto porque en nuestras manos están los derechos de otros. Por eso es que cuando uno habla de la estructura burocrática que tiene el Estado, tiene una lógica porque como guardas y garantizas el servicio público, los bienes del Estado tiene que tener una lógica.

Por eso, a veces, cuando les digo que hay cosas en las cuales nosotros, yo entiendo que por la pandemia y por todo lo que pasó en el Consejo; por ejemplo, yo cambio yo reclamo, a veces, por qué el un técnico de una Dirección, se va a conversar con otro técnico y los directores no saben y uno reclama de forma lógica, es por jerarquía. Es que uno puede decir "es que necesito hacer más rápido"; solo el administrador de contrato puede saltarse seas jerarquías porque es el responsable y la máxima autoridad le puso, o el administrador del convenio porque eso es lo que me da a mí la competencia la atribución.



Consejo de
Comunicación
Libertad de expresión y derechos

