

ARTÍCULO CIENTÍFICO

EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTROL A LOS CIUDADANOS EN TIEMPOS DE COVID-19

THE PRINCIPLE OF COORDINATION IN CITIZEN CONTROL PROCESSES IN TIMES OF COVID-19

Bravo Galárraga, Víctor Danilo ^I; Vaca Acosta, Pablo Miguel ^{II}

^Iabdanilobravo@outlook.com. Abogado en libre ejercicio, Ecuador.

^{II}pablovacaacosta@hotmail.com. Juez del Tribunal Provincial de Tungurahua, Ecuador.

Recibido: 20/09/2021

Aprobado: 17/12/2021

Como citar en normas APA el artículo:

Bravo, V. D., y Vaca, P. M. (2022). El principio de coordinación en los procesos de control a los ciudadanos en tiempos e Covid 19. *Debate Jurídico Ecuador*, 5(1), 3-21.

RESUMEN

En el presente artículo se realiza un análisis del principio de coordinación en los procesos de control a los ciudadanos en tiempos de Covid-19 con el objetivo de determinar las afectaciones sobre el goce y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, como consecuencia de la deficiente aplicación del principio de coordinación en los procesos administrativos de control a la ciudadanía y sus afectaciones. Para ello se realizó una investigación de tipo documental, tomando como fuentes las normas y principios jurídicos vigentes en el Ecuador; la investigación tiene un enfoque cualitativo, de tipo no experimental y de dogmática jurídica, donde se aplicaron los métodos de análisis y síntesis, inductivo-deductivo, análisis exegético-jurídico y de análisis de documentos, así como el estudio de procesos de control en los que se puso en evidencia las consecuencias de la falta de coordinación en la administración pública sobre los derechos de los ciudadanos. La característica más sobresaliente de esos procedimientos es que se realizaron de manera independiente por las diversas autoridades de control, lo que implicó que en un mismo día los administrados fueran sometidos a diferentes procedimientos de control en horarios distintos, cuando lo adecuado hubiera sido un solo procedimiento coordinado entre los diferentes entes de control. Se formulan conclusiones con base en los resultados obtenidos.

PALABRAS CLAVE: Principio de coordinación; administración; derechos fundamentales; procesos de control.

ABSTRACT

In this article, an analysis of the principle of coordination in the control processes of citizens in times of Covid-19 is carried out in order to determine the effects on the enjoyment and effective exercise of people's fundamental rights, as a consequence of the deficient application of the principle of coordination in the administrative processes of control to the citizenship and its affectations. For this, a documentary-type investigation was carried out, taking as sources the legal norms and principles in force in Ecuador; The research has a qualitative approach, of a non-experimental type and of legal dogmatic, where the methods of analysis and synthesis, inductive-deductive, exegetical-legal analysis and document analysis were applied, as well as the study of control processes in the that the consequences of the lack of coordination in the public administration on the rights of the citizens were put in evidence. The most outstanding characteristic of these procedures is that they were carried out independently by the various control authorities, which implied that on the same day the companies were subjected to different control procedures at different times when a single procedure would have been appropriate. coordinated between the different control entities. Conclusions are formulated based on the results obtained.

KEYWORDS: Principle of coordination; administration; fundamental rights; control processes

INTRODUCCIÓN

La pandemia del Covid-19 ha supuesto una modificación importante de la vida de las personas en el orden social, económico, político y de funcionamiento de las instituciones públicas, estas últimas llamadas a ejercer las competencias generales y específicas que les atribuyen la Constitución de la República de 2008 (Asamblea Constituyente, 2008) y legislación vigente, para hacer cumplir las medidas restrictivas de los derechos humanos impuestas por los diferentes estados de excepción decretados por el Presidente de la República a lo largo del último año, con la finalidad de controlar la expansión el virus y evitar el contagio masivo con el consecuente colapso del sistema de salud.

Se trata de una situación extraordinaria que exige el despliegue de todo el poder del Estado, sobre todo en el orden administrativo, para que se cumplan las disposiciones dictadas por el Comité de Operaciones de Emergencias (COE) a nivel nacional, provincial y cantonal, así como aquellas impuestas en materia de restricciones al derecho a la libre movilidad, inviolabilidad de

domicilio, correspondencia, libertad de tránsito, asociación, reunión e información; al ser una situación que afecta a todo el país, los diferentes niveles de la administración pública se han visto inmersos en diferentes procesos de control sobre la ciudadanía que pueden atentar contra los derechos fundamentales (Orellana & Pino, 2019).

Para poner en contexto el tema, debe indicarse que en la Constitución vigente establece a partir de su artículo 169 el régimen de competencias exclusivas y concurrentes del Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados a nivel provincial, municipal y de las parroquias rurales, competencias que están desarrolladas a nivel legislativo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD- (Asamblea Nacional, 2010), donde deben hacerse efectivos los principios de descentralización, desconcentración y coordinación, para alcanzar la finalidad última de la administración pública, que es prestar servicios de interés general a toda la colectividad, acercando el gobierno a los ciudadanos.

En la situación generada por la pandemia del Covid-19 esos principios se han llevado a sus límites, poniendo de manifiesto algunas fallas, en materia de coordinación y control ciudadano, que implican un riesgo para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y los principios constitucionales que rigen las relaciones entre las administraciones públicas y los administrados, teniendo como consecuencia que las personas estén sometidas a un alto grado de presión por la concurrencia de diversas agencias gubernamentales que buscan, cada una por su lado, hacer cumplir las disposiciones del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

La justificación de esas actuaciones, en la mayoría de los casos, ha sido evitar la propagación de virus por medio del contacto entre las personas en los espacios de aglomeraciones masivas sin distanciamiento social y respeto a las medidas de bioseguridad decretadas, para lo cual se recurre al concepto de orden público y la necesidad de mantenerlo mediante la actuación permanente de las agencias del gobierno sobre los ciudadanos, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las medidas adoptadas, sin tener en cuenta que la indefinición y falta de precisión del concepto de orden público pueden tener “efectos perversos en el disfrute de los derechos y libertades que establece en ordenamiento jurídico” (Montalvo, 2010, pág. 198), como efectivamente ha venido sucediendo en el último año en el Ecuador y otros países de la región.

La presión impuesta por las circunstancias se puede analizar desde dos vertientes distintas: por un lado la limitación de derechos a los ciudadanos por vía de los decretos de estado de excepción, cuya necesidad fue ratificada por la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias, y por otra el ejercicio excesivo de las potestades de la administración pública en materia de control del espacio público, empresas, negocios y establecimientos de diferentes

Bravo Galárraga; Vaca Acosta

categorías que, por su naturaleza, están sujetos al control y fiscalización de diferentes agencias de la administración pública nacional y local, con base en los principios mencionados de descentralización y desconcentración, con el objetivo de fortalecer el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía como lo expresa el artículo 106 de COOTAD.

Las afectaciones a los derechos fundamentales que se producen como consecuencia de las dos vertientes indicadas, es decir por la limitación de derechos y libertades básicas y el aumento del control del Estado sobre las personas, se deben en gran parte a las fallas en la aplicación del principio de coordinación que debe existir entre los diferentes niveles y órganos de la administración pública, que se manifiesta en el hecho de que diversas agencias del gobierno nacional y local inciden en diversos momentos sobre un mismo sujeto con objetivos distintos, para realizar procesos de control que bien podrían efectuarse de manera coordinada, para no afectar de manera permanente los derechos de los administrados e imponerles una carga de supervisión y control muchas veces excesiva.

La atribución de funciones de control a la administración pública a nivel central y local, exige que éstas establezcan relaciones de coordinación para que su incidencia sobre los administrados sean las imprescindibles para garantizar el orden público y el cumplimiento de la legislación vigente, y se apegue a los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación que prevé el artículo 227 de la Constitución, donde se define a la administración pública como un servicio a la colectividad, que tiene como misión fundamental satisfacer el interés general con apego irrestricto al principio de juridicidad y al respeto a los derechos fundamentales.

Con respecto a los principios de desconcentración y descentralización, es evidente que sin una buena coordinación podría existir duplicidad de funciones o vacíos legales, en ambos casos con la consecuente afectación a los derechos de las personas. Como afirma García (2016), “con la desconcentración de poderes los entes territoriales profesan una autonomía territorial y política, que requiere que se lleve a cabo una coordinación armónica entre los entes, para que el país tenga sostenibilidad en sus instituciones, territorios y población” (pág. 159); de ahí que la descentralización sea deseable por varias razones: “planificación de políticas públicas, coordinación de las intervenciones en el territorio, incidencia en los modos de regulación de la producción, la circulación y el consumo de mercancías, entre otros” (Burbano, 2017, pág. 25).

En el ámbito legal, el COOTAD prevé en su artículo 3 los principios de coordinación y corresponsabilidad, de conformidad con el cual todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen

vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos; cuando se impone un peso excesivo sobre el ciudadano en materia de procesos de control, como ha sucedido en el contexto de la pandemia del Covid-19, de violan esos principios y por tanto los derechos de la ciudadanía se ponen en riesgo por el exceso de intervención de la administración pública en la vida de las personas.

Algo similar dispone el Código Orgánico Administrativo (Asamblea Nacional, 2017) en su artículo 9, donde establece como uno de los principios generales que deben regir la administración pública el de coordinación, en virtud del cual las administraciones públicas deben desarrollar sus competencias de forma racional y ordenada, evitando las duplicidades y las omisiones. En el caso de las limitaciones impuestas por la pandemia del Covid-19, el principio de coordinación se ha visto afectado por la existencia de duplicidades de funciones ejercidas en aras de hacer cumplir las medidas decretadas por el Estado central y los gobiernos locales, con las consecuentes afectaciones a los derechos fundamentales y las libertades básicas, de por sí ya limitadas por la vigencia del estado de excepción decretado en cada momento.

Las deficiencias en materia de coordinación institucional entre las autoridades de control, son analizadas en un plano general desde el punto de vista teórico y normativo, y desde un punto de vista práctico a partir del estudio de algunas disposiciones y procesos de control realizados por las entidades de administración pública de la provincia de Chimborazo, donde se manifiesta la falta de coordinación entre las diferentes administraciones involucradas (nacional, provincial y municipal) y su incidencia negativa sobre los derechos fundamentales y las libertades básicas, en franca contradicción con las exigencias que se derivan del principio de coordinación.

En ese contexto se ha desarrollado, como objetivo general, un análisis crítico jurídico sobre la aplicación del principio de coordinación en los procesos administrativos de control a la ciudadanía y sus afectaciones sobre el goce y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, lo que permitió responder a la pregunta problema que sirve de hilo conductor a todo el trabajo: ¿Cómo incide sobre los derechos fundamentales la incorrecta aplicación del principio de coordinación en los procesos administrativos de control a la ciudadanía desde la Gobernación de la provincia de Chimborazo en el contexto de la pandemia del Covid-19?

MÉTODOS

Se realizó una investigación de tipo documental, tomando como fuentes las normas y principios jurídicos vigentes sobre el principio de coordinación en la administración pública, sus funciones de control y los límites que deben respetarse para garantizar el goce efectivo de los derechos y

libertades de las personas; para ello se realiza una investigación teórica, en cuya ejecución se “interactúa con fuentes impresas o digitalizadas de disímil formato (libros, artículos, ensayos, crónicas, monografías, leyes, códigos, etcétera) por lo que el investigador requiere del desarrollo particular de habilidades para explorar, seleccionar, fichar, revisar y resumir las fuentes de información” (Villabella, 2015, pág. 927).}

La investigación tiene un enfoque cualitativo, ya que se analiza el contenido y alcance del principio de coordinación de la administración pública en el contexto de la pandemia del Covid-19, y los efectos que tiene sobre los derechos fundamentales y las libertades básicas la falta de coordinación entre las administraciones públicas que cumplen sus funciones en la provincia de Chimborazo.

En consecuencia, se trata de una investigación no experimental, pues se analiza el objeto de estudio en su estado natural de los procesos de control de la administración pública sobre la ciudadanía sin incidir en el comportamiento de ambos sujetos de derecho; al efecto se realiza un estudio de teoría fundamentada y jurisprudencia respecto al régimen jurídico sobre la descentralización, los procesos de control administrativo y los principios que deben regir el funcionamiento de la administración pública para garantizar el goce o ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales vigentes.

Lo característico del presente estudio es que se trata de una investigación de dogmática jurídica, entendiendo por tal aquella donde se “estudian la estructura de derecho objetivo-o sea la norma jurídica y el ordenamiento normativo jurídico-por lo que se basa, esencialmente, en las fuentes formales del derecho objetivo” (Tantaleán, 2016, pág. 3), lo que excluye la realización de estudios de campos y el avance del proceso en tres estadios en cuanto a su alcance, que serán exploratorio, descriptivo y explicativo.

El alcance exploratorio se manifiesta por la no constatación de ningún antecedente de estudio similar en el contexto específico en que se realiza el estudio; el alcance descriptivo permitió describir los procesos de control objeto de estudio y sus límites, mientras el alcance analítico-explicativo permitió explicar las causas de la falta de coordinación entre las diferentes agencias del gobierno nacional y local que realizan procesos de control sobre la ciudadanía en la provincia de Chimborazo.

Para el desarrollo del estudio se aplicaron métodos de los niveles teóricos y empíricos del conocimiento. Los métodos teóricos utilizados fueron los siguientes:

Método de análisis y síntesis, mediante el cual se pudieron identificar y sistematizar las características del principio de coordinación en la administración pública y sus límites, así como las afectaciones que se producen a los derechos fundamentales cuando no existe coordinación

en los procesos de control de la ciudadanía, con especial referencia al contexto de la pandemia del Covid-19 en la provincia de Chimborazo.

Método inductivo-deductivo, mediante el cual fue posible ir de los aspectos generales a los singulares del principio de coordinación entre instituciones públicas de control y su influencia sobre los derechos y libertades de la ciudadanía.

Método de análisis exegético-jurídico, para analizar las disposiciones jurídicas vigentes que configuran el principio de coordinación y los procesos de control que realiza la administración pública sobre las personas, en relación con los principios constitucionales y legales que deben regir su actuación y los derechos y libertades de las personas reconocidos en la Constitución ecuatoriana de 2008.

Los resultados obtenidos fueron tratados bajo el enfoque en sistema, mediante el cual se procedió a la integración sistémica de los análisis y contenidos en las distintas secciones del artículo y para la presentación interrelacionada de resultados, discusión y conclusiones.

En el nivel empírico de investigación se aplicó el método de análisis de documentos, mediante el cual se estudiaron los libros y artículos científicos relevantes para el tema, así como la legislación vigente a nivel nacional y local que índice sobre el principio de coordinación en la administración pública y su influencia en los derechos y libertades de las personas. Para ello se elaboró y aplicó como instrumento una guía de análisis documental, con la finalidad de examinar la doctrina administrativa, mediante fuentes académicas y científicas de prestigio.

RESULTADOS

Los resultados obtenidos de la investigación se concentran en tres aspectos básicos: 3.1- las características básicas del principio de coordinación y su régimen jurídico vigente en el Ecuador; 3.2- los derechos fundamentales que pueden verse afectados cuando no existe la debida coordinación entre diversos entes de la administración competentes en una misma materia; y 3.3- los procesos de control que se realizan en la provincia de Chimborazo en el período estudiado, para verificar si se justan a los requerimientos del principio de coordinación.

El principio de coordinación puede ser entendido desde dos puntos de vista distintos, aunque complementario. Desde el punto de vista político, es un principio que se deriva de la propia naturaleza del Estado moderno, basado como está en la división de poderes o de funciones, en virtud de la cual distintos órganos tienen competencias específicas en su ámbito de actuación, pero requiere tener relaciones de coordinación con los demás para cumplir de manera más eficiente sus funciones y asegurar la protección de los derechos fundamentales y las libertades básicas. Así, más que un principio teórico se trata de una necesidad práctica con vistas a

racionalizar el ejercicio del poder, distribuir competencias y actuar con un propósito común que es la satisfacción del interés general como deber primordial del Estado.

Dada su importancia, el principio de coordinación puede ser analizado además desde el punto de vista jurídico, como el conjunto de normas constitucionales y legales que establecen los órganos del poder del Estado, le atribuyen competencias y definen sus relaciones, tanto en el orden material de acuerdo con el tipo de funciones que realizan y potestades que ejerce, como en el orden territorial de acuerdo con la división territorial del Estado y las competencias exclusivas y concurrentes que se asigna en la Constitución (Gamero & Fernández, 2010).

Además de político y jurídico, la coordinación en la administración pública es un problema técnico, que surge en todo Estado como resultado de la existencia de órganos de poder con autonomía funcional a nivel material o territorial, pero que requieren interactuar con otros para evitar espacios vacíos de poder respecto a las necesidades de la población, o duplicidad de funciones que imponen una carga innecesaria sobre el ciudadano. Así lo expresa Martín (1986), cuando señala que “la coordinación surge como problema técnico allí donde hay centros dotados de propia autonomía decisoria que concurren a una misma tarea” (pág. 284).

Si no remitimos a la Constitución ecuatoriana de 2008, los aspectos políticos, jurídicos y técnicos se pueden analizar desde el régimen de competencias previsto a partir del artículo 260, donde se establece como principio que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluye el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Dicho, en otros términos, la existencia de competencias exclusivas de los gobiernos locales no excluye que puedan ejercerlas de manera independiente o sin coordinación con las autoridades cantonales o provinciales según los casos, como sucede en la mayoría de los países de la región (Valenzuela, Hernández, & Cienfuegos, 2019).

La distinción entre competencias exclusivas y concurrentes es básica. En general, se “entiende por competencias exclusivas aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, y por concurrente, como puede colegirse, a aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de Gobierno” (Mantilla, 2012, pág. 218). Las primeras implican que solo pueden ser ejercidas por el órgano al que se atribuyen por la Constitución o la ley, conforme lo exige el principio de legalidad o juridicidad. Por ejemplo, en el Ecuador son competencias exclusivas del Estado central las políticas migratorias, defensa nacional, educación, salud, seguridad social, vivienda, orden público y el manejo de los puertos y aeropuertos, entre otras.

Ello significa que los gobiernos autónomos descentralizados no pueden ejercer competencias de esa naturaleza cuando se trate de la definición de políticas públicas, pero sí en su ejecución en los distintos niveles de gobierno; para que ello sea posible es preciso la coordinación política,

jurídica y técnica. El COOTAD define las competencias exclusivas en su artículo 114 como “aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno” (Asamblea Nacional, 2010). La exclusividad se refiere a la titularidad de la competencia y no a su ejercicio, que puede hacerse de manera concurrente con vistas a optimizar la administración pública y acercarla al ciudadano.

Las competencias concurrentes, por su parte, son aquellas cuyo ejercicio corresponde por igual a todos los niveles del gobierno, cada uno en sus respectivas demarcaciones territoriales. De conformidad con lo prescrito en el artículo 115 del COOTAD, las competencias concurrentes son “aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente” (Asamblea Nacional, 2010).

Las competencias exclusivas y concurrentes se establecen en relación con los diferentes niveles de gobierno previstos en la Constitución de 2008: el Estado central, el nivel intermedio que incluye las regiones, provincias y distritos metropolitanos, y el nivel local representado por los municipios y las juntas parroquiales. Como principio, mientras más bajo se sitúe una competencia en los niveles de gobierno, mayor será la necesidad de hacer efectivo el principio de coordinación, ya que por ejemplo las autoridades provinciales ejercen sus competencias en todos los municipios y parroquias ubicadas en su jurisdicción, las municipales en sus respectivas parroquias urbanas o rurales.

El caso es que todos esos niveles de gobierno tienen incidencia sobre los derechos de las personas, y si no existe una adecuada coordinación para su ejercicio, se impone a los ciudadanos un excesivo grado de control sobre sus vidas cuando cada una de las autoridades competente de manera exclusiva o concurrente sobre una materia la ejerce sin coordinación con las demás. Si se tiene en cuenta que la finalidad de la administración pública es satisfacer el interés general, el ejercicio de las competencias en los diferentes niveles de gobierno debe estar limitada por ese fin, y para alcanzarlo de manera eficaz se impone la coordinación entre las diferentes entidades que realizan procesos de control, lo que garantiza una mínima intromisión en los derechos de las personas.

En el Estado moderno, la administración pública constituye un servicio a la colectividad como al define la Constitución en su artículo 227; ello implica entre otras cosas, que las personas son el fin de la administración pública, respecto a las cuales ésta es un medio para la realización de sus derechos y libertades básicas. Su actuación debe tener como límite tales derechos reconocidos a nivel constitucional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y funciona

Bravo Galárraga; Vaca Acosta

tanto en situaciones normales como excepcionales, pues solo algunos derechos pueden ser limitados o suspendidos en su ejercicio cuando una situación extraordinaria lo permite.

Tal es el caso de los diferentes estados de excepción decretados por el Presidente de la República desde el inicio de la pandemia del Covid-19 en marzo de 2020, donde varios de los derechos y libertades de las personas fueron limitados para asegurar el respeto a un bien mayor que es la salud pública. En ese contexto, de conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes, solo algunos derechos pueden ser limitados o suspendidos de manera temporal como consecuencia del estado de excepción, pues como afirma Ricci (2010) algunos derechos quedan suspendidos “al derecho de intentar sobrevivir” (pág. 220).

Para comprender de mejor manera los derechos fundamentales en el contexto de la pandemia es preciso analizar el régimen jurídico del Estado de excepción, las facultades que implica y el trámite para su declaratoria por el Presidente de la República, quien tiene facultades exclusivas para ello como máxima autoridad de la Función Ejecutiva y por ende de la administración pública nacional

La esencia del estado de excepción es que permite al poder ejecutivo ejercer funciones extraordinarias que en condiciones normales le están prohibidas por la Constitución y la ley. Se trata según Dorantes (2012) de facultades extraordinarias para “hacer frente a una situación de emergencia, por lo que, en este caso, el sistema de división de poderes deja de operar de la manera que lo haría bajo condiciones de normalidad” (pág. 394). Los límites de actuación del Estado y la administración pública siguen siendo los derechos fundamentales y las libertades básicas reconocidas en la Constitución, pero en el estado de excepción algunos de ellos pueden ser limitados o suspendidos para proteger un bien mayor.

En los sucesivos estados de excepción decretados durante el primer año de la pandemia por el Covid-19, los derechos restringidos o suspendidos fueron el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión en los Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020; No. 1052 de 15 de mayo de 2020; No. 1074 de 15 de junio de 2020 y No. 1126 de 14 de agosto de 2020. Además de esos derechos, en el Decreto Ejecutivo 1291 de 21 de abril de 2021 se suspendió la inviolabilidad del domicilio en las provincias incluidas en el mismo, donde no estaba incluida la provincia de Chimborazo a que se contrae la presente investigación

Para controlar el ejercicio de esos derechos dentro de las limitaciones establecidas en los diferentes niveles del gobierno central, provincial, municipal y parroquial fue preciso el despliegue de todas las instituciones públicas competentes, lo que tuvo como una de sus consecuencias una mayor presión sobre los derechos y libertades derivado de los procesos de control ejecutados en cada momento por las diferentes agencias de las administraciones públicas involucradas, lo que afectó no solo los derechos cuyo ejercicio se limitó o suspendió, sino además

otros derechos constitucionales que pudieron ser precautelados de mejor manera con una aplicación efectiva del principio de coordinación administrativa.

Para determinar la incidencia de la actuación de la administración pública sobre los derechos fundamentales cuando realiza procesos de control, es preciso analizarlos en su dimensión práctica, donde se puede apreciar la incidencia de la actuación de aquella y la presión a que someten a los administrados por la falta de coordinación en sus actuaciones, donde lo apropiado sería que las instituciones competentes aplicaran los principios de eficacia, eficiencia y coordinación, para ocasionar una afectación mínima al desarrollo de las actividades económicas de los administrados, cuestión que no siempre se logra como se desprende de los casos analizados a continuación.

Los procesos de control que se realizan en la provincia de Chimborazo deben analizarse en el contexto general de los principios de descentralización y coordinación, que permiten la atribución de competencias exclusivas y concurrentes a diferentes niveles del gobierno nacional, provincial, cantonal y parroquial. A nivel provincial, por lo que se refiere a los procesos de control de orden público, seguridad ciudadana y control de establecimientos de diferentes categorías lo realiza la Policía Nacional, por intermedio de las y los Intendentes Generales de Policía, las y los Subintendentes de Policía y las y los Comisarios de Policía, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 09069-291 del Ministerio del Interior (2019).

Los operativos de control que realizan esas autoridades se definen como la “intervención en territorio que realizan los y las intendentes, comisarios, jefes y tenientes políticos en las diferentes jurisdicciones, en el ámbito de sus competencias legales, el mismo que es debidamente planificado, ordenado y coordinado de forma interna por la Policía nacional, y que tiene como fin verificar el cumplimiento de la normativa legal vigente” (Ministerio del Interior, 2019, pág. 10). Ese control comprende además del orden público y la seguridad ciudadana como ámbito general de actuación, el control de expendio de productos de primera necesidad y el cumplimiento de los horarios de funcionamiento de los establecimientos de diferentes categorías que están bajo la rectoría del Ministerio.

De entre las amplias y variadas competencias que tienen esas autoridades, en esta parte de la investigación interesa señalar aquellas que se refieren a los establecimientos de las diferentes categorías regulados en el Acuerdo Ministerial, con exclusión de los que no están categorizados como turísticos, pues sobre ellos se realizan procesos de control tanto por parte del Ministerio del Interior como de otras agencias de regulación y control del Gobierno Nacional, y por supuesto de las autoridades cantonales en el ámbito de sus competencias, como son el Cuerpo de Bomberos, la Dirección General de Gestión de Turismo en el caso de Riobamba y las autoridades competentes en materia de pago de servicios básicos y regulación del mercado, entre otras.

Cada una de esas entidades e instituciones, en el ámbito de sus competencias, tiene facultades de control y potestad sancionatoria en el orden administrativo, lo que supone una tensión

Bravo Galárraga; Vaca Acosta

permanente para el administrado, sobre todo cuando no existe una coordinación previa y cada entidad de control por su cuenta planifica y ejecuta sus operativos de control. Para el desarrollo de la presente investigación fueron revisados varios expedientes de procesos de control en las entidades indicadas, lo que permitió cotejar los días y horarios en que fueron ejecutados, para verificar si existió coordinación entre ellas o se realizaron procesos en la misma fecha, pero en horarios distintos, con lo que se habría hecho efectivo el proceso de coordinación.

Por tratarse de información reservada, no es posible identificar en esta investigación los datos concretos de los expedientes de cada entidad, tipo de actuaciones realizadas, establecimientos involucrados y procedimiento sancionatorio realizado en los casos que se detectó una violación a las normas vigentes al amparo del Acuerdo Ministerial No. 09069-291 del Ministerio del Interior (2019). Omitiendo los datos de identificación, sí es posible presentar algunos de los resultados de ese estudio documental, para exponer brevemente algunos procesos administrativos de las autoridades del Ministerio del Interior realizados en fechas similares las que fueron ejecutados por el Cuerpo de Bomberos del GAD Riobamba y la Dirección General de Gestión de Turismo.

Caso No. 1. Fecha 9 de mayo de 2020 (sábado). Operativo de control realizado por la Intendencia de Policía al establecimiento “A” en el contexto de la pandemia, para verificar el cumplimiento de las normas de aforo del 30% de clientes, horario de funcionamiento y expendio de bebidas alcohólicas para llevar. Al tratarse de un establecimiento de Categoría 2 estaba autorizado para el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, pero tenía un aforo superior al permitido en las resoluciones del COE Nacional en el contexto del estado de excepción focalizado. Como consecuencia de ello se le abrió un expediente administrativo sancionador, donde se aplicó como sanción la clausura temporal por 15 días, como lo dispone el artículo 22 del Acuerdo Ministerial. El día anterior se había realizado un operativo de control por parte del Cuerpo de Bomberos para verificar la vigencia del permiso respectivo, y de Comisaría Municipal como ente encargado del control de la Patente Municipal que se debe obtener una vez por año y mediante la cual se regula la actividad económica de los diversos negocios en el cantón (GAD Riobamba, 2020).

Caso No. 2. Fecha 8 de agosto de 2020 (sábado). Operativo de control realizado por la Intendencia de Policía al establecimiento “B” en el contexto de la pandemia, para verificar el cumplimiento de las normas de aforo del 30% de clientes, horario de funcionamiento y permisos de las autoridades competentes. Al tratarse de un establecimiento de Categoría 5 según el artículo 10 numeral 5 del Acuerdo Ministerial, que incluye a establecimientos como supermercados y bodegas, donde estaba limitado el aforo por razones de salud pública y prohibición de aglomeraciones. En la misma fecha, pero en horario distinto, se realizó un operativo de control del Cuerpo de Bomberos para verificar la vigencia del permiso que emite esa institución sin que existiera novedad. El resultado del operativo de control de las autoridades de la Intendencia de Policía fue la apertura de un procedimiento sancionatorio por haber incurrido en infracción grave tipificada en el artículo 21 del Acuerdo Ministerial, aplicándose como sanción

la clausura del establecimiento por 15 días, término en el cual debía actualizar el permiso de la Agencia Nacional de Regulación y Control Sanitario, como requisito previo a su apertura.

Caso No. 3. Fecha 10 de octubre de 2020 (sábado). Operativo de control realizado por la Intendencia de Policía al establecimiento “C” en el contexto de la pandemia, para verificar el cumplimiento de las normas emitidas por el COE Nacional en el marco del estado de excepción. Se trata de un establecimiento de categoría C según el artículo 10 del Acuerdo Ministerial, que incluye a los “locales y establecimientos comerciales de venta de alimentos y bebidas alcohólicas, tales como supermercados y bodegas.” El operativo fue coordinado con diversas instituciones del Gobierno central, provincial y del GAD del cantón Riobamba, para verificar la vigencia del Registro único de Contribuyentes (RUC), la Patente Municipal, el Permiso del Cuerpo de Bomberos y el Permiso de la Agencia Nacional de Regulación y Control Sanitario, todo ello de conformidad con lo prescrito en el artículo 11 numeral 2, literal b) del Acuerdo Ministerial. En ninguno de los requisitos controlados se encontró novedad, por lo que no fue preciso adoptar ninguna medida por las instituciones que intervinieron en el operativo.

Caso No. 4. La Comisaría Municipal del GAD Riobamba realizó un procedimiento de control al establecimiento “D” para verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ordenanza No. 019-2020, que Regula la Determinación, Control y Recaudación del Impuesto de Patentes Municipales, Enfocada en la Reactivación Económica en el Cantón Riobamba (GAD Riobamba, 2020). En el procedimiento se determinó que el establecimiento incurrió en una infracción muy grave prevista en el artículo 29 literal a), al no facilitar a los funcionarios autorizados las inspecciones o verificaciones, tendientes al control o a la determinación del tributo, y por consiguiente se le impuso como sanción administrativa la del pago del 30% de una remuneración básica unificada dispuesta en el mismo artículo. El mismo día, pero en horario posterior, la Intendencia de Policía realizó un Operativo de control al establecimiento, donde se detectó la presencia de menores de 18 años de edad consumiendo bebidas alcohólicas en un establecimiento de Categoría 2, lo que constituye una infracción muy grave a tenor de lo previsto en el artículo 23 del Acuerdo Ministerial, sancionada administrativamente con la clausura del establecimiento hasta por 30 días.

DISCUSIÓN

Antes de pasar a la discusión de los casos analizados es pertinente precisar algunos detalles adicionales sobre los procesos de control administrativo con base en el principio de coordinación, así como sus objetivos, y efectos sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y los derechos de los administrados. Según Covilla (2017), los objetivos de la coordinación entre los diferentes entes públicos competentes sobre la gestión de los negocios privados y los requisitos y normas que deben cumplir, es alcanzar, en todo momento, el principio

de eficacia en la gestión administrativa, lo que supone que las acciones realizadas tengan resultados medibles al menor costo posible.

Por su parte López (2005) indica que, con base en el principio de coordinación, “la administración pública desarrolla su actuación con coherencia. La coordinación es el resultado de una vinculación entre autoridades y funciones diversas con el fin de lograr una actividad administrativa lo más coherente, eficaz y uniforme” (pág. 197). Esa exigencia se vulnera cuando diferentes entidades realizan sobre un mismo administrado, procesos de control de manera independiente, sin la necesaria coordinación que garantice la menor afectación posible a los derechos de las personas y al normal desarrollo de sus actividades económicas y de comercio.

Sobre el particular Gamero y Fernández (2010) señalan que “el principio de coordinación exige que cada órgano debe ponderar en el ejercicio de sus competencias, no sólo sus fines propios, sino también los de la administración en la que se integra como conjunto, sin impedir ni dificultar a los otros el cumplimiento de las competencias que tengan asignadas” (pág. 115). En este caso el principio no solo exige acuerdos previos para ejecutar los procesos de control, sino además evitar la superposición de procedimientos o la obstaculización de los que son inherentes a cada ente de control, pues con ello se afecta tanto la eficiencia administrativa como los derechos del administrado, al verse sometido a diversos procesos en tiempos relativamente breves, cuando pudieran realizarse todos en un mismo procedimiento coordinado.

En tal sentido, como indica Esteve (2009), “no son “tanto las órdenes, sino los objetivos los que marcan la línea de la coordinación (pág. 162). Si el objetivo es verificar el cumplimiento de los requisitos de autorizaciones y permisos, de la normativa vigente o el pago de los impuestos, deben coordinarse todas las instituciones competentes para realizar un solo procedimiento de control, con independencia de que cada una de ellas realice sus procesos concretos que tributan el fin general, que es verificar la observancia de la normativa vigente con la menor afectación posible al administrado.

La efectiva coordinación entre diferentes administraciones públicas tiene efectos positivos tanto sobre su actuación como sobre los derechos de los administrados y el funcionamiento de sus establecimientos. Entre esos efectos cabe mencionar el hecho de que se “garantiza la eficacia, al concentrar la actuación hacia unos objetivos, evitando actuaciones contradictorias; también tiene una clara utilidad en la reducción del empleo de medios y gasto público al reducirse al mínimo o eliminarse por completo las actuaciones innecesarias o redundantes” (Esteve, 2009, pág. 211).

Como puede apreciarse, todos los autores mencionados ponderan la importancia del principio de coordinación entre diferentes administraciones públicas, así como sus objetivos que es verificar el cumplimiento de la normativa vigente en el ámbito de sus competencias y detectar

posibles violaciones, y activar los procedimientos sancionadores correspondientes para precautelar los derechos de los clientes y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los administrados. Los efectos de la coordinación también son resaltados, en especial la realización de los principios de eficacia, eficiencia y juridicidad, los que tienen como resultado el respeto a los derechos de los administrados y la actuación de la administración pública con base en las normas vigentes que le habilitan para controlar y en su caso sancionar el incumplimiento de las disposiciones de orden público, seguridad ciudadana y funcionamiento de comercios y actividades económicas o de servicios.

Con base en esos resultados del estudio teórico se puede apreciar mejor las afectaciones que se producen cuando las diferentes instituciones de la administración pública no aplican el principio de coordinación, como pudo apreciarse en el Caso No. 1 analizado, donde a pesar de que era posible coordinar para realizar un solo procedimiento en la misma fecha y hora, las entidades competentes actuaron por separado, sometiendo al administrado a una presión innecesaria, ya que cada una de las agencias de control de policía, sanidad, seguridad contra incendios y patente municipal podrían haber realizado un operativo conjunto.

Lo mismo puede decirse de los casos No. 2 y No. 4, donde la superposición de procesos de control en un mismo día, pero en horarios distintos y separados, impusieron a los establecimientos objeto de control una presión innecesaria, la cual fue consecuencia de la no aplicación del principio de coordinación administrativa, que tiende a causar al administrado la menor afectación posible a causa de los procesos de control a que debe ser sometido bien sea de manera planificada o intempestiva, como sucedió en el período analizado, con la finalidad de precautelar los derechos de los clientes y garantizar el cumplimiento de las disposiciones del COE Nacional y las normas locales vigentes.

Un contraste que marca la aplicación adecuada del principio de coordinación administrativa se aprecia en el Caso No. 3, donde las diferentes instituciones de control a nivel nacional y local coordinaron el operativo de control, y en un mismo procedimiento verificaron todos los requisitos y normas que debía cumplir el establecimiento según su categoría, realizando en breve plazo la inspección perspectiva sin afectar a los clientes no someter a una presión innecesaria a los representantes y empleados del supermercado objeto de control.

Con ese análisis queda demostrado que cuando no se aplica el principio de coordinación en la administración pública, los procedimientos de control que se realizan sobre los administrados pueden incidir de manera negativa sobre el goce o ejercicio efectivo de sus derechos, por cuanto son sometidos a una presión innecesaria en diferentes procesos de control, realizados en una misma fecha pero en horarios distintos, cuando bien pudieran realizarse de manera coordinada entre las diferentes agencias del gobierno nacional o local, para que su labor sea

más eficaz y efectiva, sin afectar los derechos de los administrados más allá de lo estrictamente necesario, sobre todo en circunstancias extraordinarias como son las impuestas por la pandemia del Covid-19, donde las limitaciones impuestas por el estado de excepción causaron grave perjuicio a las actividades económicas, y si a ello se añade la presión dispersa de las agencias de control, el administrado queda aplastado bajo el peso de la burocracia y los procedimientos permanente y descoordinados.

CONCLUSIONES

De la revisión bibliográfica realizada para determinar las características y fundamentos del principio de coordinación en los procesos administrativos de control y su influencia sobre los derechos fundamentales en el contexto de la pandemia del Covid-19, se obtuvo como resultado que el principio de coordinación en la administración pública tiene como fundamento la necesidad de alcanzar sus objetivos con el mayor grado de eficacia y eficiencia posible, y precautelar los derechos de los administrados a ejecutar los procesos de control de cumplimiento de las normas y disposiciones vigentes en materia de permisos de funcionamiento, pago de impuestos, seguridad ciudadana y prevención de siniestros.

Para alcanzar esos fines el principio de coordinación postula que en los operativos de control, ya sean planificados o emergentes, debe realizarse la mayor cantidad de actuaciones posibles por las autoridades competentes en diversas materias, para evitar la duplicidad de procedimientos, la superposición de los mismos y la presión que supone para el administrado ser controlado en un mismo día por diferentes agencias, en horarios distintos, cuando pudieran coordinar para realizar un solo procedimiento de control y actuar cada una en el ámbito de sus competencias.

En el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador, el principio de coordinación a nivel de Gobierno nacional y gobiernos autónomos descentralizados está contemplado en la Constitución, donde se establecen las competencias exclusivas y concurrentes y su ejercicio con base en los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, todos ellos previstos en el artículo 227 de la Constitución de la República, y cuyo desarrollo a nivel legislativo consta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico Administrativo, así como en las disposiciones de menor jerarquía como el Acuerdo Ministerial No. 09069-291 y las ordenanzas municipales consultadas. La expresión concreta de ese principio es que exige a los entes de la administración pública ecuatoriana desarrollar sus competencias de forma racional y ordenada, evitando las duplicidades y las omisiones.

En los casos analizados para la investigación se pudo constatar que durante la pandemia del Covid-19 se realizaron varios procesos de control para precautelar el orden público y la seguridad ciudadana, y verificar el cumplimiento de las normas y disposiciones vigentes, así como el adecuado funcionamiento de los establecimientos incluidos en las diferentes categorías fijadas en el Acuerdo Ministerial No. 09069-291. La característica más sobresaliente de esos procedimientos es que se realizaron de manera independiente por las diversas autoridades de control, lo que implicó que en un mismo día los administrados fueran sometidos a diferentes procedimientos de control en horarios distintos, cuando lo adecuado hubiera sido un solo procedimiento coordinado entre los diferentes entes de control como sucedió en el Caso No. 3, donde la previa coordinación permitió que en breve tiempo se verificaran todos los permisos, autorizaciones y requisitos de funcionamiento del establecimiento objeto de control.

REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República*. Montecristi: Registro Oficial de 20 de octubre.
- Asamblea Nacional. (2007). *Ley Orgánica de Defensa Nacional*. Quito: Registro Oficial de 19 de enero.
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Registro Oficial de 28 de septiembre.
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Registro Oficial de 22 de octubre.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial de 19 de octubre.
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial de 31 de julio.
- Barrachina, E. (1992). Problemas en la ejecución del principio de coordinación. *Revista de administración Pública*, 225-234.
- Burbano, A. (2017). Los procesos de descentralización y autonomía en la región andina y sus trayectorias. Estudio comparativo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En S. Ortiz, *Balance de la descentralización en Ecuador: 1998-2016* (págs. 6-82). Quito: Cooperación Alemana-Giz.
- Covilla, J. (2017). *La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*. Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado el 2 de julio de 2021, de https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/457521/JCCM_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Del Giorgio, F. (2016). Aportes conceptuales para la gestión pública: temas vinculados a la función administrativa del Estado. *Cambios y Permanencias*(7), 489-519.
- Dorantes, F. (2012). Estado de excepción y derechos humanos. Antecedentes y nueva regulación jurídica. *Alegatos*, 393-410.
- Esteve, J. (2009). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- GAD Riobamba. (2020). *Ordenanza No. 019-2020*. Riobamba: GAD Riobamba.
- Gamero, E., & Fernández, S. (2010). *Manual básico de Derecho Administrativo* (7 ed.). Madrid: Tecnos.
- García, L. (2016). Tensión de los Derechos: Soberanía Nacional vs. Soberanía Territorial. *Prolegómenos Derechos y Valores*, 147-162. Recuperado el 2 de junio de 2021, de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/1685/1396>
- Gómez, C., Álvarez, G., & Romero, A. (2017). *La investigación científica y las formas de titulación, Aspectos Conceptuales y Prácticos*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México, D.F: Mac Graw-Hill.
- López, M. (2005). Los principios del procedimiento administrativo. En D. L. Cienfuegos, *Estudios en homenaje a Jorge Fernández Ruiz, tomo 1* (págs. 173-197). México D.F: UNAM.
- Mafla, E. (2019). El arte de gobernar un Gobierno Autónomo Descentralizado es, primero, un problema conceptual. *Estudio de la Gestión, Revista Internacional de Administración*(5), 203-212.
- Mantilla, S. (2012). Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador. En FLACSO-Ecuador, *Gobierno de las ciudades andinas* (págs. 197-264). Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Martín, R. (1986). *Manual de Derecho Autonómico*. Madrid: Instituto de Estudios de administración Local.
- Ministerio del Interior. (2019). *Acuerdo Ministerial No. 09069-291*. Quito: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2019). *Manual del Proceso de Gestión de Operativos de Control y Procedimiento Administrativo Sancionador a Establecimientos Regulados por el Ministerio del Interior*. Quito: Ministerio del Interior.
- Montalvo, J. (2010). Concepto de orden público en las democracias contemporáneas. *RJUAM, II*(22), 197-222.
- Montaño, C. (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas. *FORO, Revista de Derecho*(20), 55-75.
- Morales, M., & Pino, C. (2012). *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

- Orellana, G., & Pino, C. (2019). Las garantías constitucionales durante el estado de excepción en el contexto de la pandemia COVID-19, en Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 6(1), 1133-1159.
- Ortíz, S. (2017). *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Quito: Cooperación Alemana-Giz.
- Pérez, E. (2008). *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Presidente de la República. (2020). *Decreto Ejecutivo No. 1074*. Quito: Registro Oficial.
- Presidente de la República. (2020). *Decreto Ejecutivo No. 1017*. Quito: Registro Oficial.
- Presidente de la República. (2020). *Decreto Ejecutivo No. 1052*. Quito: Registro Oficial.
- Presidente de la República. (2020). *Decreto Ejecutivo No. 1126*. Quito: Registro Oficial .
- Presidente de la República. (2021). *Decreto Ejecutivo No. 1291*. Quito: Registro Oficial.
- Ricci, E. (2010). Historia y análisis jurídico de los estados de excepción constitucional en Chile. El rol de las FF.AA. *Revismar*, 219-232.
- Suing, J. (2010). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Suing, J. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *Revista de la facultade de Derecho de México*, 69(275), 999-1019. Recuperado el 4 de junio de 2021, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/71842>
- Tantaleán, R. (2016). Tipología de las investigaciones jurídicas. *Derecho y Cambio Social*(43), 1-37.
- Valenzuela, E., Hernández, O., & Cienfuegos, I. (2019). Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur. *Revista de Adminstración Pública*, 592-609. Recuperado el 3 de julio de 2021, de <https://www.scielo.br/j/rap/a/svP9RLXVMzMzG39RTLk5GgP/?lang=es&format=pdf>
- Villabella, C. (2015). Los métodos en la investigación jurídica, algunas precisiones. En W. Godínez, & J. García, *Metodologías. Enseñanza e investigación jurídica* (págs. 921-953). México DF: UNAM.