

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

<https://doi.org/10.35381/racji.v8i1.2982>

Los procedimientos administrativos de remoción de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, Ecuador

Administrative procedures for the removal of authorities of the decentralized autonomous governments, Ecuador

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros

pg.dixonblm62@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-7116-9717>

Pablo Miguel Vaca-Acosta

ua.pablovaca@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-0806-8929>

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

Diego Gordillo-Cevalos

ua.diegogordillo@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-6953-5933>

Recibido: 15 de enero 2023

Revisado: 20 marzo 2023

Aprobado: 15 de abril 2023

Publicado: 01 de mayo 2023

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

RESUMEN

El objetivo general de la investigación fue analizar jurídicamente los procedimientos administrativos de remoción de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, Ecuador. El planteamiento realizado por los investigadores para el desarrollo del método, es a partir del enfoque cuantitativo, mediante la indagación, recolección y análisis crítico documental y referencial bibliográfico, basándose en la exploración metódica, rigurosa y profunda de diversas fuentes documentales conformadas por artículos, normas y leyes entre otros, describiendo los hallazgos encontrados. Se concluye que, la elección de autoridades seccionales se realiza a través del ejercicio del derecho a la participación, a elegir y ser elegidos, por lo que los procesos de remoción en el que los representantes ante órgano legislativo de los GADs al decidirse sobre aspectos políticos, partidistas, sectarios o arbitrarios, estarían afectando el ejercicio de este derecho.

Descriptor: Procedimiento legal; derecho administrativo; gobierno local. (Tesoro UNESCO).

ABSTRACT

The general objective of the research was to legally analyze the administrative procedures for the removal of authorities of the decentralized autonomous governments, Ecuador. The approach taken by the researchers for the development of the method is based on the quantitative approach, through the inquiry, collection and critical analysis of documents and bibliographic references, based on the methodical, rigorous and deep exploration of various documentary sources consisting of articles, rules and laws among others, describing the findings. It is concluded that the election of sectional authorities is carried out through the exercise of the right to participation, to elect and be elected, so that the removal processes in which the representatives before the legislative body of the GADs, when deciding on political, partisan, sectarian or arbitrary aspects, would be affecting the exercise of this right.

Descriptors: Legal procedure; administrative law; local government. (UNESCO Thesaurus).

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico descentralizado que mantiene el Estado ecuatoriano tiene por objetivo permitir el acceso a los principales servicios públicos a través de elección de autoridades locales quienes ejercen de forma autónoma sus competencias establecidas en la Constitución y la Ley, conforme lo establece el Art. 426 de la carta fundamental del Estado. (Constitución de la República del Ecuador, 2008), en el caso de los Gobiernos Seccionales, las competencias exclusivas determinadas para los GAD's en los Art. 262, 263, y 264, y su autonomía determinada en el Art. 238.

El ejercicio de la mencionada autonomía se cumple en función de las disposiciones constitucionales, pero aplicando la norma orgánica que regula su ejercicio, esto es, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, que entre otros temas establece, las competencias exclusivas, concurrentes, así como las causales para la remoción de cargo de elección popular, es decir, las causales para cesar en sus funciones a las autoridades locales. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). En este orden de ideas, los Art. 333 y 334 de la misma norma determinan las causales de remoción de autoridades, y los Art. 335, 336 y siguientes, el procedimiento que debe sustanciarse para la ejecución de dicha prerrogativa a fin de que se establezca si es procedente o no la remoción.

En este sentido, al tratarse de un procedimiento en el que se determinan derechos y obligaciones, no puede prescindirse del control de constitucionalidad, tanto de los aspectos formales como materiales de que concurren en su ejecución, así como los aspectos que afectan los principios del derecho administrativo. Para el análisis de la legalidad y constitucionalidad al procedimiento administrativo, en primer momento, se debe considerar que conforme lo dispuesto en la carta fundamental las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son servidores públicos, en consecuencia, el ejercicio de sus funciones está sujeta a la responsabilidad administrativa así como a las demás responsabilidades que recoge el ordenamiento jurídico, por lo que la sustanciación de un procedimiento sancionador debe ejecutarse en el marco del respeto de sus derechos y garantías constitucionales.

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

Resulta indispensable el estudio de la aplicabilidad de las garantías básicas del debido proceso contenidas en el Art. 76 de la Constitución de la República, así como los principios del derecho administrativo sancionador entre los cuales se encuentran: legalidad, tipicidad y proporcionalidad cuyo cumplimiento es indispensable para garantizar los derechos de los administrados. También es fundamental identificar, las causales de remoción, las atribuciones de la comisión de mesa, la intervención de los subrogantes, y la dirección misma del procedimiento que no quedan claras lo que genera inseguridad jurídica.

El procedimiento para remoción de alcaldes, regulado en el Art. 333 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010), presupuesta en su descripción causales en los que puede adecuar su conducta el ejecutivo de un Gobierno Descentralizado susceptible a la remoción de sus funciones. La buena Administración pública es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa. (Rodríguez-Arana, 2013, p.24).

Para el autor Pérez Liñán (2000), existen tres modelos para la sustanciación de este procedimiento:

El esquema legislativo—esencialmente tomado de la constitución estadounidense—en donde el [órgano colegiado] remueve al [ejecutivo] sin depender de otras instituciones; el esquema judicial, en donde el [órgano colegiado] autoriza una acusación que es evaluada por el poder judicial, y el sistema mixto, que combina elementos de ambas tradiciones. (p. 68)

Estos esquemas a través de los que se podría sustanciar un procedimiento de remoción deben considerar que, en su ejecución, se proteja de los derechos de los administrados, en este caso del ejecutivo que se somete a la determinación de responsabilidades administrativas. El primero, el legislativo, es análogo al del derecho municipal ecuatoriano, puesto que es el órgano legislativo del gobierno seccional quien se encarga la ejecución de todo el proceso conforme lo señalan los Art. 333 al 336 del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización.

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

La remoción constituye una sanción de responsabilidad administrativa; sobre este aspecto Calderón. (2010) señala que:

La responsabilidad administrativa, llamada también disciplinaria, alcanza a funcionarios y agentes sólo en sus funciones, no en su patrimonio ni persona. Se produce cuando se incurre en una falta de servicio cometida por el agente transgrediendo las reglas de la función pública y las sanciones pueden ser: amonestación, suspensión, cese o exoneración. (p. 73)

Este tipo de responsabilidad tiene por objeto la censura del funcionario por el incumplimiento de sus obligaciones o atribuciones, como consecuencia de este incumplimiento la insatisfacción de las necesidades de sus mandantes u otros aspectos que pudieran lesionar el interés general. En este aspecto, el poder sancionatorio por esquema municipal, judicial o centralista, debe derivarse de un sumario administrativo en el que se determine la responsabilidad del funcionario, entre ellos, la responsabilidad. El principio del debido proceso en el procedimiento administrativo deriva del derecho de defensa, por lo que es inherente a la persona humana; de ahí su raíz natural. (Durán Martínez, 2014, p.108). La doctrina administrativista actual, con raras excepciones, acostumbra a limitarse a la cita de las Partidas, cuando aborda cuestiones relativas a los antecedentes medievales del dominio público. (Font i Llovet, 1990, p.9).

En la presente investigación se plantea como objetivo general analizar jurídicamente los procedimientos administrativos de remoción de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, Ecuador.

MÉTODO

El planteamiento realizado por los investigadores para el desarrollo del método, es a partir del enfoque cuantitativo, mediante la indagación, recolección y análisis crítico documental y referencial bibliográfico, basándose en la exploración metódica, rigurosa y profunda de diversas fuentes documentales conformadas por artículos, normas y leyes entre otros, describiendo los hallazgos encontrados. En la investigación, se ha empleado como técnica la revisión documental. Se recurrió, además, al método

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

inductivo-deductivo, el cual propone que para hallar una verdad se deben escudriñar los hechos y no basarse en meras especulaciones, igualmente a partir de afirmaciones generales para llegar a las específicas. (Dávila, 2006). Describiendo de esta manera, los hallazgos encontrados, permitiendo desarrollar el cuerpo teórico en relación al tema de estudio. En este sentido, la investigación documental es un proceso fundamentado en la indagación, recuperación, examen, crítica e interpretación de datos secundarios, (Arias, 2012).

RESULTADOS

Por mandato del art. 76 de la Constitución, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de una persona, -como es el de remoción de un alcalde o prefecto -, se deberá respetar las garantías básicas del debido proceso y observar a favor del afectado, el ejercicio de su derecho de defensa. La remoción de alcaldes es, ante todo, un procedimiento sancionador reglado en la ley, que deberá sujetarse a esas garantías señaladas en la Constitución y a las ocho reglas que traen los arts. 332 a 337 del COOTAD.

En este sentido, la primera regla, contenida en lo dispuesto en el Art. 332 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, determina que la competencia para sancionar recae en el órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado, el Concejo Cantonal, que podrá ordenar la remoción con el voto conforme de al menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Por otro lado, el proceso de remoción inicia con la denuncia, en este aspecto, la facultad para denunciar la tiene cualquier persona puesto que la norma no establece ninguna formalidad especial con relación a la persona que denuncia con excepción al reconocimiento de firma que puede practicarse conforme lo establece el numeral 9 del Art. 18 de la Ley Notarial. En las formalidades del contenido de la denuncia, el inciso 1 del Art. 366 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece como requisitos de contenido el relato de los hechos, los elementos de respaldo, y el señalamiento de domicilio para recibir las notificaciones. En la sustanciación del procedimiento, la Secretaría del Concejo se limita a la

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

recepción de denuncia y la remisión hacia la Comisión de Mesa en el término de dos días desde su presentación, y la tramitación de la causa dispuesta por esta Comisión; no puede calificar su contenido, los requisitos, oponerse o hacer consultas a otros departamentos del Gobierno Seccional. Calificada la denuncia por la Comisión de Mesa, a través del Secretario Titular del Concejo, realizará la citación con el contenido de esta, la disposición de la formación del expediente y la apertura del término de prueba por diez días. Concluido el término de prueba, la Comisión de Mesa emitirá un informe en el término de cinco días y convocará, para que en un término máximo de dos días se celebre la sesión de Concejo Extraordinario en el que se resolverá sobre su contenido. En esta sesión se contará con la presencia de las partes, el denunciado y denunciante, se escuchará sus comparecencias y se adoptará la resolución que corresponda en mérito de lo actuado.

Por lo tanto, para que pueda ordenarse la remoción, la resolución deberá aprobarse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Concejo, para lo cual no deberá contarse con el voto del alcalde. De la decisión adoptada, el alcalde tiene derecho a solicitar en consulta al Tribunal Contencioso Electoral, un pronunciamiento sobre el proceso de remoción, este recurso podrá solicitarse en término de tres días desde la notificación de la resolución. El pleno del Tribunal Contencioso Electoral que conoce sobre la consulta al proceso de remoción, se limita al análisis de formalidades y el cumplimiento del procedimiento, no podrá hacer un análisis de fondo.

DISCUSIÓN

Los órganos legislativos tienen la capacidad para iniciar los procesos de remoción a partir de la denuncia sobre las causales determinadas en la Ley, en las que no se ha determinado un grado de lesión, puesto que la única medida establecida es el cese o remoción, es decir, una falta grave. En este aspecto, importa señalar que la sustanciación del proceso de remoción la limitación o la subjetividad no previene sobre la correcta aplicación de los principios constitucionales que conforman garantías básicas del debido proceso; en este punto específico a la independencia,

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

imparcialidad y competencia de quien juzga y sanciona la falta y determina la responsabilidad. Los procesos de remoción si bien se sustancia por la denuncia de cualquier persona, el procedimiento no hace referencia a la correcta conformación del órgano legislativo frente a la separación del ejecutivo, pues es este órgano conformado por todos sus miembros el que debe resolver sobre el fondo de la denuncia. es importante señalar el constante debate de las inconformidades, discordias y rivalidades políticas en las que se suelen encontrar los miembros de los órganos legislativos y los ejecutivos; esta condición podrá afectar la imparcialidad con la que deben actuar los miembros, garantía constitucional establecida en el literal k) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República. Esta independencia a la que se hace referencia corresponde a un valor medido en negativo, es decir, en ausencia; o que no existan factores internos o externos que incidan en la decisión que se adopta, haciendo referencia a presiones, interferencias e incluso a intereses particulares que pudieran condicionar la decisión o resolución. Se deja sin efecto la resolución No. 001-2016, adoptada en sesión extraordinaria el 14 de enero del 2016, y como tal, no surte efectos legales.

Esta evaluación de constitucionalidad de la resolución de la remoción por parte del Concejo Cantonal permite evidenciar que el procedimiento, o reglas sobre las que sustancia el procedimiento, de remoción de autoridades ejecutivas mantiene vacíos legales que afectan otros principios como el de seguridad jurídica y el derecho a la defensa. Al respecto, en primer momento se puede señalar al Órgano Legislativo y su conformación a partir de la separación del Alcalde para la resolución del informe de la comisión de mesa.

CONCLUSIONES

La elección de autoridades seccionales se realiza a través del ejercicio del derecho a la participación, a elegir y ser elegidos, por lo que los procesos de remoción en el que los representantes ante órgano legislativo de los GADs al decidirse sobre aspectos políticos, partidistas, sectarios o arbitrarios, estarían afectando el ejercicio de este derecho. La normativa actual admite un proceso administrativo de remoción cuya

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

decisión se adopta a través de los responsables de fiscalizar la actuación del ejecutivo por lo que podría llegar a entenderse como parcializada.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes, por motivar el desarrollo de la Investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Arias, F. (2012). El Proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica. [The Research Project. Introduction to scientific methodology]. Caracas. Venezuela. 5ª Edición. Editorial Episteme.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, (2008). Constitución de la República del Ecuador. [Constitution of the Republic of Ecuador]. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://n9.cl/sia>
- Calderón, G. (2010). La responsabilidad de los funcionarios públicos. [Liability of public officials]. *Revista Auditoría Pública*,54;71-90. Recuperado de: <https://n9.cl/vwrf8>
- Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. [Inductive and deductive reasoning within the research process in experimental and social sciences]. *Laurus*, 12(Ext),180-205. Recuperado de: <https://n9.cl/nx847>
- Durán Martínez, A. (2014). La jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos en la perspectiva del derecho administrativo: especial referencia al caso Gelman vs. Uruguay. [The jurisprudence of the inter-american court of human rights in the perspective of administrative law: special reference to the case Gelman vs. Uruguay]. *Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba*, 1(2),103-130.Recuperado de: <https://n9.cl/4dbx1>

Dixon Bolívar Lalangui-Matamoros; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Diego Gordillo-Cevalos

Font i Llovet, T. (1990). La protección del dominio público en la formación del derecho administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños. [The protection of the public domain in the formation of Spanish administrative law: sanctioning powers and compensation for damages]. *Revista de Administración Húbticu*,123,7-81. Recuperado de: <https://n9.cl/fj1a3j>

Pérez-Liñan, A. (2009). ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. [Impeachment or legislative coup? On constitutional crises in the 1990s]. *América Latina Hoy*, 26;67-74. <https://doi.org/10.14201/alh.2702>

Presidencia de la República del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. [Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization]. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010 Estado: Vigente. Recuperado de: <https://n9.cl/zcs04>

Rodríguez-Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. [Good administration as a principle and fundamental right in Europe]. *Revista Misión*,6(6),23–56. Recuperado de: <https://n9.cl/84xky>

Tribunal Contencioso Electoral. (2016). Sentencia N°001. [Ruling N°001]. Causa N° 001-2016-TCE. Recuperado de: <https://n9.cl/ro47a>