

**UNIVERSIDAD METROPOLITANA DEL ECUADOR**



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, HUMANIDADES Y EDUCACIÓN**

**CARRERA DE DERECHO**

**SEDE QUITO**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL  
ECUADOR**

**TEMA: LA DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, CON  
LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO**

**AUTORA: STEFANYA NATHALYA SALAZAR INTRIAGO**

**ASESOR: DR. JOSÉ GUILLERMO CAPITO ÁLVAREZ (MSC)**

**QUITO, 2021**

## CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

Dr. José Guillermo Capito Álvarez, en calidad de director del Trabajo de Investigación.

### CERTIFICA

Que el trabajo de Investigación para optar por el título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República del Ecuador, cuyo título es: **“LA DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO”**. Ha sido debidamente revisado, y está en condiciones de ser entregado para que siga el proceso de graduación de acuerdo al reglamento de la Universidad Metropolitana.

**DR. JOSÉ GUILLERMO CAPITO ÁLVAREZ**  
**TUTOR**

## **CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, **STEFANYA NATHALYA SALAZAR INTRIAGO**, estudiante de la Universidad Metropolitana del Ecuador “UMET”, Carrera de Derecho, declaro en forma libre y voluntaria que el presente **TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR** que versa sobre: **LA DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO** y las expresiones vertidas en la misma, son autoría del/la/los compareciente, las cuales se han realizado en base a recopilación bibliográfica, consultas de internet y consultas de campo.

En consecuencia, asumo la responsabilidad de la originalidad de la misma y el cuidado al referirme a las fuentes bibliográficas respectivas para fundamentar el contenido expuesto.

Atentamente,

**STEFANYA NATHALYA SALAZAR INTRIAGO**

**C.I. 1714164462**

**AUTORA**

## **CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR**

Yo, **STEFANYA NATHALYA SALAZAR INTRIAGO**, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación, **LA DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO**, modalidad **TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR** de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN, cedo a favor de la Universidad Metropolitana del Ecuador una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos. Conservo a mi favor todos los derechos de autor sobre la obra, establecidos en la normativa citada.

Así mismo, autorizo a la Universidad Metropolitana del Ecuador para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de titulación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

El autor declara que la obra objeto de la presente autorización es original en su forma de expresión y no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo la responsabilidad por cualquier reclamación que pudiera presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de toda responsabilidad.

**STEFANYA NATHALYA SALAZAR INTRIAGO**

**C.I. 1714164462**

## **DEDICATORIA**

Dedico este producto de mi esfuerzo a mi familia Narcisa, Rudy y Misha para quienes quiero ser siempre una luz de esperanza, estímulo y ejemplo, pues ellos han sido mi pilar, empujón y apoyo respectivamente en este corto recorrido de la vida, y en el que sé que ellos seguirán de manera incondicional a mi lado.

## AGRADECIMIENTO

La vida me ha dado grandes satisfacciones y me ha enseñado, que la gratitud es un don para gente con sólidos valores. Pero como manifestaba William Arthur Ward “Si se siente gratitud y no se le expresa, es como envolver un regalo y no darlo”, precisamente en este momento en que estoy culminando un sueño al cual no hubiera llegado sin la ayuda de muchas personas, quiero agradecer su colaboración a:

Dios, padre creador, quien me otorgó el don de la vida, me protegió en todos los momentos en que lo requerí y me condujo en sus dulces brazos hasta esta primera victoria. Gracias mi señor, sin ti nada es posible.

Mi tutor, Dr. José Guillermo Capito Álvarez, quien se convirtió en mi maestro, enseñándome a través de las correcciones y consejos, lo mucho que necesitaba aprender en el reto de hacerme abogada.

A mis profesores, que supieron llegar a lo más profundo de mi intelecto y mi alma, formándome para la lucha y el trabajo creador.

La Universidad Metropolitana de Ecuador, por abrir las puertas para que personas como yo pudieran estudiar y alcanzar su sueño de ser profesional.

Mis compañeros de estudio, con quienes compartí una hermosa época de mi vida: la de estudiante.

## ÍNDICE GENERAL

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR .....	ii
CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA DE TRABAJO DE TITULACIÓN .....	iii
CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR.....	iv
DEDICATORIA.....	v
AGRADECIMIENTO.....	vi
ÍNDICE DE TABLAS .....	ix
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	x
ÍNDICE DE FIGURAS .....	xi
RESUMEN .....	xii
ABSTRACT .....	xiii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I. TEORÍA SOBRE LOS RECURSOS EN LA VÍA ADMINISTRATIVA .....	4
1.1 Antecedentes de la Investigación.....	4
1.2 Bases Teóricas.....	8
1.2.1 El Estado .....	8
1.2.2 La función administrativa.....	12
1.2.3 La administración pública: principios y elementos.....	13
1.2.4 El Derecho Administrativo .....	20
1.2.5 El acto administrativo .....	22
1.2.5.1 Elementos del acto administrativo.....	24
1.2.5.2 Clasificación del acto administrativo.....	25
1.2.6 Las sanciones administrativas.....	29
1.2.6.1 La actividad sancionadora en el Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador .....	34
1.2.7 El procedimiento administrativo.....	35
1.2.8 Los recursos administrativos .....	37
1.2.9 Recursos en la legislación ecuatoriana .....	39
1.2.9.1 Recurso de apelación.....	39
1.2.9.2 Recurso extraordinario de revisión.....	43

1.2.10	Análisis de la impugnación propuesto en el no vigente Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE).....	46
1.2.11	Tipos de recursos previstos por el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.....	47
CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO .....		54
2.1	Tipo de investigación.....	55
2.2	Población.....	55
2.3	Muestra .....	56
2.4	Instrumento .....	56
2.5	Métodos.....	56
2.5.1	El método de análisis .....	57
2.5.2	El método de síntesis .....	57
2.5.3	El método deductivo .....	58
2.5.4	El método inductivo .....	59
2.5.5	El método crítico.....	59
2.5.6	El método comparativo.....	59
2.6	Resultados .....	61
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS .....		70
3.1	Del recurso de Reposición .....	75
3.2	Del recurso de Apelación .....	76
3.3	Del recurso Extraordinario de Revisión .....	77
3.4	Propuesta para fortalecer el sistema de recursos administrativos .....	80
CONCLUSIONES.....		84
RECOMENDACIONES .....		86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....		88
ANEXOS .....		94



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Clases de actos administrativos .....	26
Tabla 2. Cuadro comparativo de los recursos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y en el Código Orgánico Administrativo vigente .....	48
Tabla 3. Trabaja usted como servidor público.....	61
Tabla 4. Tiempo de servicio en la administración pública .....	62
Tabla 5. Conocimiento sobre el procedimiento administrativo aplicable en el ERJAFE	63
Tabla 6. ¿Conocía usted, los recursos administrativos aplicables en el ERJAFE?.....	64
Tabla 7. ¿Cuáles eran los recursos administrativos que contemplaba el ERJAFE para que los administrados se defendieran? .....	65
Tabla 8. Conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo .....	66
Tabla 9. Recursos administrativos contemplados por el COA .....	67
Tabla 10. Existencia de diferencia entre los recursos contemplados en el ERJAFE y en el COA.....	68
Tabla 11. Opinión sobre el instrumento legal que da mayor garantía de defensa: ERJAFE o COA.....	69
Tabla 12. Comparativo de los recursos establecidos entre el ERJAFE y el COA .....	74

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Trabaja usted como servidor público .....	61
Gráfico 2. Tiempo de servicio en la administración pública.....	62
Gráfico 3. Conocimiento sobre el procedimiento administrativo aplicable en el ERJAFE .....	63
Gráfico 4. Conocimiento sobre recursos administrativos aplicables en el ERJAFE .....	64
Gráfico 5. Recursos administrativos contemplados en el ERJAFE para que los administrados se defendieran .....	65
Gráfico 6. Conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo .....	66
Gráfico 7. Recursos administrativos contemplados por el COA.....	67
Gráfico 8. Existencia de diferencia entre los recursos contemplados en el ERJAFE y en el COA.....	68
Gráfico 9. Opinión sobre el instrumento legal que da mayor garantía de defensa: ERJAFE o COA.....	69

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Flujograma de procedimiento del recurso administrativo de apelación.....	43
Figura 2. Flujograma de procedimiento del recurso extraordinario de revisión.....	45
Figura 3. El Estado, la relación teórica y jurídica con los recursos administrativos.....	70
Figura 4. Comparativo de aspectos modificados en el recurso de apelación.....	77
Figura 5. Comparativo de aspectos modificados en el recurso extraordinario de revisión .....	79

## RESUMEN

La Administración Pública es la función estatal encargada, de satisfacer los intereses generales de la colectividad. De esta manera, el administrado hoy es un receptor activo en el rol de soportar las cargas y también beneficiarse de las actividades de la administración. Por supuesto, la relación del administrado con la administración pública no es improvisada, sino que, al contrario, existe un conjunto normativo que orienta esta relación. Sin embargo, extrañamente en Ecuador nunca había existido un cuerpo normativo integrado y sólo hasta el mes de julio del año 2018 empezó su vigencia, pues antes sólo hubo estatutos que no tenían rango de ley y leyes especiales por segmento y actividad, como es el caso del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el cual contemplaba una serie de recursos para impugnar los actos administrativos. De aquí que se planteara esta investigación cuyo propósito fue comparar los recursos en uno y otro instrumento con el objeto de determinar si existe o no disminución de los recursos en la vía administrativa y las repercusiones en los administrados. Metodológicamente, esta fue una investigación de tipo mixta, donde se utilizó tanto la investigación documental como la de campo. El estudio concluyó que efectivamente, hubo una disminución de los recursos con la promulgación del Código Orgánico Administrativo, que afecta directamente las alternativas del ciudadano en cuanto a disponer de una de las alternativas del recurso de reposición para defenderse.

**Palabras clave:** Recursos, Administración Pública, Código Orgánico Administrativo, Acto Administrativo, Vía Administrativa.

## ABSTRACT

The Public Administration is the State function responsible for satisfying the general interests of the community. In this way, the managed today is an active receiver in the role of supporting loads and also benefiting from management activities. Of course, the relationship between the administration and the public administration is not improvised, but, on the contrary, there is a normative set that guides this relationship. However, strangely in Ecuador there had never been an integrated regulatory body and only until July 2018 began its validity, since previously there were only statutes that did not have the rank of law and special laws by segment and activity, as is the case of the Statute of the Administrative Legal Regime of the Executive Function, which provided for a series of appeals to challenge administrative acts. Hence, this research was to be raised, the purpose of which was to compare the resources in one and the other instrument in order to determine whether or not there is a decrease in resources in the administrative process and the impact on those administered. Methodologically, this was a mixed-type investigation, where both documentary and field research were used. The study concluded that there was indeed a decrease in resources with the enactment of the Organic Administrative Code, which directly affects the citizen's alternatives in terms of having one of the alternative replacement appeal for defend themselves.

**Keywords:** Resources, public administration, administrative organic code, administrative act, administrative channel.

## INTRODUCCIÓN

Para tratar temas asociados a la administración pública se debe abordar necesariamente por la creación y finalidad del Estado. En este sentido, el Estado se define como una estructura organizada o simplemente, una forma de organización de naturaleza política con poder soberano, con un territorio delimitado y una población con sentido de pertenencia dado por su propia historia, idiosincrasia, costumbres, lengua, entre otros.

Sobre el origen del Estado se ha especulado mucho, al extremo de encontrarse una multitud de teorías cada una de las cuales trata de explicar lo más coherentemente posible este aspecto. Sin embargo, para esta investigación, se tomará la teoría sociológica o histórica, especialmente, en la que manifiesta los lazos de cohesión social en la existencia de factores aglutinantes como la consanguinidad, las relaciones familiares por la convivencia, la sedentarización y la necesidad de unificarse para defenderse del ambiente lógicamente con sus respectivos líderes. Todo esto podría revelar el origen del Estado, que no es otro que la protección del individuo para que logren el bienestar general y la seguridad integral.

En este contexto, la Administración Pública es una función estatal encargada (siguiendo los fines del Estado), de satisfacer los intereses generales de la colectividad, a través del diseño y ejecución de políticas públicas a partir del diagnóstico situacional realizado que encuentre los problemas, que sirvan para definir los objetivos, cuya perspectiva es el bienestar común de todos los ciudadanos.

De esta manera, el ciudadano pasa a ser un administrado, pero no como simple receptor pasivo de la acción administrativa, sino como individuo activo y copartícipe de las políticas públicas, que deben soportar las cargas de la administración, pero también beneficiarse de las actividades de ésta con la puesta en marcha de planes, programas y proyectos de carácter colectivo (beneficio mutuo).

Lógicamente, la administración está regulada jurídicamente. En Ecuador hasta la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo (COA), publicada en el

Registro Oficial número 2017-31 el 8 de julio de 2018, que constituye el instrumento jurídico en la actualidad que reglamenta la administración pública en su conjunto de funciones, competencias y demás aspectos relacionados con la operatividad. Antiguamente estuvo normalizado por estatutos que no tenían el rango de ley y leyes especiales por segmento y actividad, como es el caso del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), entre otros.

En el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva existe una sección titulada “De los reclamos y recursos administrativos”. En esta sección está expuesto desde el artículo 172 hasta el artículo 187, los reclamos administrativos y los recursos; además en el Código Orgánico Administrativo que entró en vigencia en el año 2018, existe el título IV denominado Impugnación, en cuyos artículos del 217 al 234 se exponen los recursos para la impugnación de actos administrativos. Pues bien, en esta investigación se comparará los recursos en uno y otro instrumento, con el objeto de determinar si existe o no disminución y limitación de los recursos en la vía administrativa, además de puntualizar correctamente las repercusiones de estos cambios en los administrados.

En este sentido, la investigación parte de la siguiente formulación de la interrogante científica: ¿Existe disminución de los recursos en la vía administrativa en el Código Orgánico Administrativo y cómo repercute ello en los administrados? En el estudio se plantearon los siguientes objetivos: General: Analizar si existe o no disminución de los recursos en la vía administrativa en el Código Orgánico Administrativo y cómo repercute ello en los administrados. Específicos: fundamentar teórica y jurídicamente los recursos en la vía administrativa en Ecuador; diagnosticar el conocimiento que tienen los servidores públicos de Quito sobre los recursos administrativos tanto del COA como de los que se interponían antes del apareamiento de este instrumento legal y comparar los recursos existentes en el COA y los que existían en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva para determinar si el COA aumentó o redujo los recursos de defensa de los administrados.

Esta investigación se justifica debido a que Ecuador está estrenando un Código Orgánico Administrativo (COA), el cual fue promulgado el 7 de julio del 2017, pero entró en vigencia apenas el 8 de julio del año 2018, debido a su *vacatio legis* de un año. Y lo más notorio en este caso es que por primera vez el país dispone de un instrumento jurídico administrativo concentrado en un solo Código, específicamente en lo relacionado con el procedimiento administrativo sancionador, y de los medios de impugnación relacionados con hechos y actos administrativos, entre otros; es decir, que la novedad del Código invita a analizarlo en su esencia para ver hasta donde se hicieron cambios que pudieran repercutir a favor o en contra de los administrados.

Metodológicamente, se aplicó un estudio mixto, donde se utilizó tanto la investigación documental como la de campo. En la primera se usaron las técnicas propias de ella tales como: lectura general, lectura detenida y crítica; el subrayado, los esquemas y resúmenes, entre otras. En la segunda, se efectuó un trabajo de campo para diagnosticar el conocimiento que tienen los servidores públicos sobre los recursos expuestos en el COA y los efectos, en forma comparativa con los instrumentos legales que se estaban utilizando en Ecuador antes de la promulgación del COA. Para la realización del diagnóstico se empleó un cuestionario de nueve (9) preguntas cerradas. La población que sirvió de base a la investigación fue de 630 estudiantes de la Universidad Metropolitana de Ecuador y una muestra de 70 estudiantes que son servidores públicos en Quito, Ecuador.

El informe de investigación quedó estructurado en tres capítulos: en el primero se expone la fundamentación teórica y jurídica de los recursos en la vía administrativa en Ecuador. En el segundo capítulo se comprende la metodología que incluye la estrategia de investigación, los métodos, la población, muestra y la descripción del instrumento aplicado. En el tercer capítulo se describe el análisis de los resultados, así como también, las conclusiones, recomendaciones y referencias bibliográficas.



# CAPÍTULO I

## TEORÍA SOBRE LOS RECURSOS EN LA VÍA ADMINISTRATIVA

### 1.1 Antecedentes de la Investigación

En esta sección, se despliegan un conjunto de trabajos, estudios e investigaciones de carácter internacional y nacional, que han abordado la temática relacionada con los recursos en la vía administrativa, a los fines de ubicar aspectos teóricos, metodológicos, de resultados, contribuciones, aportes, conclusiones y recomendaciones que estas pueden facilitar y enriquecer el desarrollo del presente trabajo.

En el escenario nacional, (Muñoz, 2007) realizó una investigación titulada: “Análisis de la actuación de la Administración Tributaria Central en el recurso de revisión actualmente vigente en el derecho tributario ecuatoriano”. En este estudio de tipo documental se trataron elementos tales como los aspectos teórico – jurídicos de los actos y recursos administrativos, el marco jurídico del recurso de revisión y la actuación de la administración tributaria central.

Los hallazgos alcanzados, permitieron señalar que el recurso de revisión se originó en la necesidad para la sociedad de crear normas que respondan a las exigencias sociales, con miras a que se materialicen los principios de modernización, que ponga fin a la lentitud negligente de muchos funcionarios de la administración tributaria; dejando indefenso al contribuyente. Por otra parte, el recurso de revisión es un medio cuyo propósito es rescindir lo ya producido, pues acciona en contra de actos firmes y ejecutoriados, en lo que difiere de los recursos administrativos que tienen como finalidad evitar que el acto administrativo ocasione efectos jurídicos.

Por último, concluye que, la administración tributaria central, en su papel de emisora de los actos administrativos que se impugnan por ser violatorios de disposiciones legales, muy pocas veces tiene la intención de revisar dichos actos para enmendar los errores y mucho menos aceptar que los ha cometido. Según (Muñoz, 2007) “Es por ello que en la práctica, generalmente las nuevas resoluciones de recursos de

revisión insinuados por los administrados, generalmente reafirman lo ya expresado o modifican escasamente lo ya resuelto”.

El aporte que reviste esta investigación que promovió aspectos de gran utilidad para la presente, mediante la descripción de un conjunto de definiciones de actos administrativos, la naturaleza jurídica y clasificación; los recursos administrativos, la conceptualización, naturaleza jurídica, clases y evolución histórica, entre otros elementos referenciales trascendentales para la consecución y materialización de los fines que persigue este estudio.

En ese mismo contexto, (Montaño, 2011), desarrolló un trabajo en la Universidad Nacional de Loja, titulado “El Procedimiento Administrativo”, donde se tratan aspectos como la administración pública, sus principios y elementos; el acto administrativo: definición, naturaleza jurídica, características, requisitos y marco jurídico. Posteriormente se trató el procedimiento administrativo, con su definición, naturaleza jurídica, elementos, objetivo, los recursos administrativos, entre otros.

Este estudio, constituye una contribución importante para esta investigación en virtud que detalla conceptos, componentes y elementos fundamentales en el marco de los procedimientos administrativos que funge como referenciales en términos teóricos para enriquecer los fines que aquí se persiguen, a los fines de ampliar el marco de bases teóricas que sirvan para analizarlas, interpretarlas y vincularlas.

De igual manera, (Ortega Van Beusekom, 2012) efectuó un estudio en Guatemala titulado: “Nulidad en el Proceso Contencioso Administrativo”. En este trabajo se trataron importantes aspectos del derecho administrativo tales como: el derecho procesal administrativo, la administración pública; elementos de la administración pública; el procedimiento administrativo; el derecho de petición administrativa; principios del procedimiento administrativo; características del procedimiento; elementos del procedimiento administrativo; fases del procedimiento administrativo; acto administrativo; elementos del acto administrativo; la clasificación del acto administrativo; los recursos en el procedimiento administrativo (revocatorio; reposición y recursos específicos dentro de instituciones públicas.

Los resultados evidenciaron que a pesar de establecer a la reposición y la revocatoria como únicos recursos procedentes en la fase administrativa, algunas instituciones tienen diferentes procedimientos, lo que indica que existe falta de articulación, coordinación e integración en los procedimientos que lleva adelante la administración pública, lo que genera confusión en el administrado que requiere impugnar algún acto administrativo.

Todo esto indica que este trabajo plantea una diversidad de aspectos que se relacionan con esta investigación, los cuales aportan insumos teóricos importantes para enriquecerla, tales como la administración pública, los elementos; el procedimiento administrativo; principios, características; donde se debe hacer una especial mención al acto administrativo; que constituye un componente notables en la consecución de los objetivos previsto en este estudio.

Por su parte, (Escobar, 2014), llevó a cabo un estudio en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, titulada: “La inaplicabilidad del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) en los procesos de impugnación de los actos administrativos de las empresas públicas creadas por Decreto Ejecutivo”. Esta investigación se planteó como problema, que:

En Ecuador existen empresas Públicas creadas mediante decretos ejecutivos, cuyo régimen jurídico las enmarca dentro del derecho público y cuyo principal objetivo es el manejo de sectores estratégicos. Sin embargo, tras el pronunciamiento del Procurador General del Estado en el año 2010 (Oficio de Absolución de Consulta No. 00146 de 22 de diciembre de 2010), por el cual determinó que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), norma que básicamente delimita el actuar de los órganos de la Administración Pública Central, no es aplicable para Empresas Públicas, muchos ámbitos considerablemente sensibles dentro de la Administración Pública de éstas quedaron desarraigados y entre ellos los procesos de impugnación de los actos administrativos (Escobar, 2014).

Del texto del problema de la investigación se deduce que el anterior Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, venía presentando problemas de eficacia en el accionar, pues en algunos ámbitos de la administración pública

dejaba fuera del espacio de competencia, ciertas instituciones, lo que generaba inseguridad jurídica, esto alcanza incluso a los procesos de impugnación de los actos administrativos.

Las conclusiones del estudio, develaron que el Estado ecuatoriano ha violentado el principio de igualdad y legalidad en el control del uso del poder de administrar, afectando así, la legitimidad de desempeño que se le ha otorgado mediante el proceso de legitimidad de origen por el ciudadano, al sacar del ámbito del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva a las empresas públicas, cuando las mismas son entidades de administración y de producción económica del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

Conviene agregar en este contexto, que el Estatuto antes señalado, se sustenta tanto en la Ley de Modernización del Estado, como en la Resolución No. 029-2003-TC emanado del Tribunal Constitucional, instrumentos que constituyen el cuerpo normativo aplicable a todas las instituciones que conforman la Función Ejecutiva, lo que pone en duda el Estado de Derecho en Ecuador según el investigador. De esta forma, los aspectos planteados en el trabajo realizado, indican la pertinencia con la presente investigación, pues si es tan notoria la violación de los derechos de los administrados, con mayor razón se hace necesario el estudio con rigurosidad de los medios de impugnación de los actos administrativos y en especial revisar si han existido cambios significativos con la promulgación del COA.

En ese orden de ideas, (Carrero, 2016) elaboró una investigación en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, titulada: “Los Principios que rigen el Derecho Administrativo en Ecuador”. En ella la autora señala que el derecho administrativo tiene fundamento legal en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que establece las bases que regulan la organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, todo ello, en virtud del conjunto de potestades normativas, organizativas, revocatorias, sancionatorias, tributarias y expropiatorias, que le son atribuidas para obrar, y cuyas

decisiones moldean el mundo jurídico de los administrados en bienestar de la comunidad.

El trabajo de situó metodológicamente en un estudio jurídico de tipo documental, utilizando el método deductivo analítico. Se concluyó que, la administración pública está al servicio de los particulares, cumpliendo con la satisfacción de las necesidades mediante la mejora constante de los procedimientos y servicios, de acuerdo con la política fijada para la efectividad de los objetivos que debe tener la administración pública con respecto al particular, en virtud del principio de responsabilidad individual de los funcionarios públicos en el ejercicio de las funciones del poder público.

Finalmente, (Castañeda, 2017) desarrolló un trabajo titulado: “Los Recursos Administrativos ante el Acto Administrativo”. En ese estudio se planteó que los recursos administrativos constituyen los medios que la ley otorga a una persona legitimada para que solicite a la administración la revisión de una resolución administrativa o un acto de trámite, dentro de los plazos y según las normas establecidas en la Ley, lo que significa ellos vienen a ser como un remedio a la legal actuación de la administración, en virtud que el mismo ordenamiento jurídico pone los recursos a disposición de los particulares para lograr que la administración rectifique su proceder, ya que son su garantía para una efectiva protección de su situación jurídica.

Esta investigación enriqueció la presente proporcionando aspectos claves en el marco de los recursos administrativos que son una vía necesaria para que los administrados lleven a cabo cualquier acción como medio de impugnación, para la protección de los administrados ante los actos que se materializan por parte de la administración; además de establecer los procedimientos y lineamientos que requiere un ciudadano para salvaguardarse y protegerse jurídicamente.

## **1.2 Bases Teóricas**

### **1.2.1 El Estado**

No han sido pocos los esfuerzos que se han hecho en la filosofía política para definir al Estado y lo que ello significa; por eso, a pesar de que los estudiosos del tema

le conceden una gran importancia a esta institución, los mismos han tenido una enorme dificultad para explicar la naturaleza, origen, fines y funciones, por eso, al Estado se le ha visto desde distintos ángulos disciplinares, considerándolo algunas como una comunidad política desarrollada, cuyo génesis es consecuencia natural de la evolución humana; otras lo razonan como la estructura del poder político; otros, como el espacio geográfico, reducto de las aspiraciones de los que ocupan dicho territorio. A partir de las ideas de (Tomassini, 1993, pág. 19): “El Estado no constituye una entidad autónoma, dotada de una forma esencial más o menos canónica y resistente al cambio, sino que es producto histórico que debe adaptarse a la cultura cívica vigente”.

Al respecto, este representa un conjunto de actores políticos, económicos y sociales que convergen en una sociedad para entre todos ellos, promover e impulsar cambios que favorezcan la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos para el bienestar común y la aceptación de la ciudadanía propiamente dicha.

Estas dificultades han hecho proliferar las definiciones que se han dado sobre este ente abstracto y concreto a la vez, desde el ángulo filosófico, hasta el histórico, el social o el jurídico. Y es que este es un ser ideal, que reposa en el mundo de las ideas, no tiene una realidad propia, sin embargo, se dice de él, que es una comunidad política cuyos elementos constitutivos son el territorio, la población (el pueblo) y el poder, lo que transforma la idea en una realidad palpable, concreta. De esta manera, (Guerrero, 1997), lo ha definido como “Una asociación de dominación obligatoria y consensual” indicando además que:

Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad, cuya perpetuación esté fundada en la vida cívica. Tomás Hobbes alagaba que los hombres se habían establecido en sociedad por temor a la muerte violenta, y que ello auspició que cedieran parte de su libertad y se sometieran a una coacción libremente aceptada. Sin embargo, el ser humano espera mucho más que estar a salvo de la amenaza violenta de portadores privados que detentan fuerza y aspiran a que la vida asociada contribuya a su convivencia y bienestar. Hobbes también había advertido que el establecimiento del

Estado obedeció al carácter del hombre como animal político, pero más todavía al amor de los hombres a sí mismos. Como el Estado se constituyó principalmente por la autoestima, no tanto por el amor que se tiene por los semejantes, fue la utilidad el incentivo más poderoso para su unión en la sociedad política. El grado de perpetuación de los estados ha obedecido más al temor entre los hombres, que al amor que se inspiran; sin embargo, la unión política no solamente se traba gracias a la coacción, sino también debido a la persuasión que requiere estimular la ayuda mutua (Guerrero, 1997).

Por supuesto, se ve claramente que el autor de la cita anterior se inclina por una teoría específica sobre el origen del Estado, que es la Teoría de la utilidad. De esta forma, la administración pública esencialmente sería la capacidad del Estado para producir dicha utilidad y desarrollar la sociedad en todo el conjunto, con la cooperación de los demás actores que ella converge teniendo como norte la satisfacción de necesidades, bienestar común y la convivencia, más allá de la connotación de los componentes de dominación y poder propios de la estructura del Estado.

Desde la perspectiva de (Porrúa, 2017), el Estado es una “sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”. Significa entonces, que se trata de una institución que para formarse debe contar con un proceso de organización que lo lleve a constituirse a través de la legitimidad de origen que suministra el poder soberano a través de elecciones competitivas, permitiendo así que se fragüe el componente institucional del Estado como forma jurídica, que logre el desarrollo de la estructura burocrática que se implemente para cumplir con los fines que este persigue. Agrega el autor que:

El Estado como ente cultural tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados, al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad, una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura...El fin será el que determine sus atribuciones, la

competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán los órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades (Porrúa, 2017).

Lo importante de esta definición está fundamentalmente en el fin que le concede el autor al Estado, que es el de “obtener el bien público temporal”. Es decir, que el Estado posee una personalidad moral y jurídica, siendo sus elementos constitutivos: a) Un conglomerado humano; que se denomina pueblo o población, entendido como unidad titular de la soberanía b) un espacio territorial c) un orden jurídico creado, definido y sancionado por un poder soberano (legitimidad de origen); y e) un fin, que es el bien público temporal (legitimidad de desempeño, gobernabilidad y gobernanza).

Tomando en cuenta pues, los elementos del Estado expuestos por Porrúa y otros autores, es forzado decir con Georg Jellinek, que el pueblo es tanto sujeto como objeto de la actividad del Estado, cualidades que han sido diferenciadas gracias a la moderna teoría de la soberanía "Los individuos, en cuanto objetos del poder del Estado, son sujetos de deberes, en cuanto miembros del Estado, por el contrario, sujetos de derecho". (Jellinek, 1954). De lo expuesto, (Reyes, 2012) sostiene que “el individuo posee una esfera de derecho público, que en la práctica se traduce en una serie de derechos fundamentales que aquél tiene frente al poder del Estado”.

En palabras de (Gordillo, 2003), quien aborda el tema de las funciones del Estado, ha indicado que en la mayoría de los Estados se ha introducido constitucionalmente el principio de la separación de los poderes siguiendo la postura de Montesquieu, “que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute”. Por supuesto, Montesquieu, para la propuesta de esta teoría en torno a la división del poder parte de la hipótesis de que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él, por lo que se hace necesario “que el poder contenga al poder, para que no exista absolutismo ni la suma del poder público, por ello es imprescindible que el poder estatal sea ejercido por órganos diferenciados” (p. 34).



De esta postura doctrinaria surgen los conceptos de legislación, administración y justicia, o función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional, con precisión del lenguaje pues la mayoría de las veces estos conceptos se confunden sin razón alguna, dado que el poder es uno solo no se puede hablar de separación de poderes, sino más bien separación de funciones correlativa de una separación de órganos, como dice Gordillo. De todas maneras, por motivo de tradición, según (Gordillo, 2003) “se sigue llamando “poderes” a los órganos básicos del Estado: “Poder Legislativo,” “Poder Ejecutivo” y “Poder Judicial”.

Todos estos aspectos señalados, permiten reflexionar que el Estado debe adoptar características de separación de poderes, partiendo que cada uno de ellos representa una función del poder per se y una institucionalidad dentro de los miembros que lo componen, los cuales obtendrán de acuerdo a las competencias que se establezcan autonomías, equilibrios y pesos y contrapesos ante excesos, omisiones, inercia e inacción de los otros poderes, siempre teniendo como finalidad salvaguardar y proteger los intereses de la sociedad. Pero en general, el Estado tiene tres tipos de órganos: Legislativo, judicial y administrativo. Los primeros son los encargados de elaborar las leyes, los judiciales hacen que se cumpla la ley, la justicia para lograr la paz social y los administrativos, se caracterizan por la estructuración jerárquica, lo que les da la característica de dependencia.

### **1.2.2 La función administrativa**

No existe un único criterio para conceptualizar y definir la función administrativa, lo que sí es común es que todos los conceptos y definiciones existentes sobre el tema guardan incompatibilidad de alguna manera con la función legislativa y jurisdiccional, por lo que se está en la búsqueda permanente de un desenlace conceptual al respecto.

Entre las posturas teóricas que se han esgrimido, está la orgánica, que sostiene que la función administrativa es la realizada por la función Ejecutiva, cuestión que ha sido rebatida indicando que los otros órganos del Estado también realizan funciones de tipo administrativo tales como los nombramientos, destituciones, entre otras. Está también la postura negativa sostenida por tratadistas como Walter Antonioli,

refiriéndose a ella como la actividad estatal que queda como saldo después de ser excluidas la función legislativa y la jurisdiccional, esto no resuelve pues hay casos en los que se duda de qué actividad se trata (Antoniolli & Verwaltungrecht, 1954).

También se le ha definido en forma material, por tratadistas como Guido Zanobini indicando que es “la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios” (Zanobini,1958). Dentro de esta misma concepción material está Benjamín Villegas quien la define como “la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata” (Villegas, 1965), conceptualizándola el mismo autor, como “una de las funciones del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos, dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley,” (Villegas, 1965). Pero todas estas definiciones materiales son imprecisas:

Conceptúan a la función administrativa como realización de algo concreto en casos individuales —oponiéndola así a la legislación (norma abstracta de tipo general) y a la jurisdicción (norma individual, pero abstracta) —; mas esa noción no es adecuada, por cuanto ya se ha visto que la potestad reglamentaria de la administración integra la función administrativa, siendo que es precisamente lo contrario de las definiciones citadas (Gordillo, 2003).

Así pues, Gordillo rechaza estas definiciones materiales y considera la más viable la definición orgánica. Desde las definiciones antes señaladas, están focalizados en los intereses colectivos, las demandas y necesidades antes los problemas que estos tienen como sociedad, y el Estado tiene dentro de las diferentes tareas buscar el bienestar común que le proporcionen calidad de vida, convivencia y desarrollo como sociedad.

### **1.2.3 La administración pública: principios y elementos**

La administración pública es definida como: “El Órgano del Estado, que no constituye en sí persona jurídica alguna, no es una entidad sino una serie de organismos” (Canasi, 1972). Desde otra visión es "...la actividad del Estado, que tiene

lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado" (Stein, 1981 (1850)).

Es decir, que para Stein, la capacidad del Estado aporta dos significados de la administración pública: una amplia, otra estricta. En la primera, la administración pública es "la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder" y en sentido estricto, "La administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad" (Stein, 1981 (1850)).

Es oportuno resaltar que Karl Marx la denomina como "La actividad organizadora del Estado" (Marx, 1844), mientras que Woodrow Wilson la tituló como "el gobierno en acción" (Woodrow, 1913). Partiendo de ello, el Estado son actores de la sociedad que se organizan apropiadamente mediante reglas de juego consensuadas para que una sociedad establezca un gobierno que permita gestionar todas las demandas, necesidades y demás aspectos que le permitan desarrollarse.

Recientemente en el año 2012, en España, se definía la Administración como "una persona jurídica que forma parte del Poder Ejecutivo y que dispone de los recursos humanos y de los medios materiales que hacen posible la acción del Estado" (Troncoso, 1998). Para la autora de esta investigación, esta sería una excelente definición si no fuera porque, la administración no es una persona jurídica, quien, si lo es, es el Estado, quien por extensión alcanza a la actividad administrativa.

Tomando estas definiciones en cuenta, como investigadora y sujeto cognoscente la administración pública constituye un conjunto de actividades u operaciones de interés del Estado que implican planificar, organizar, coordinar, ejecutar y controlar todas las actividades que cumplen los citados órganos de la administración pública, todo ello apegado a derecho, para que se materialice el fin general del Estado, focalizado en lograr el bien común de toda la población en el conjunto. Es decir, que

sea capaz de procurar alimentos, educación, salud, asistencia y seguridad a todos los habitantes.

Finalmente, Marshall Dimock define la administración pública como el Estado constructor, porque "La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexivamente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor". (Marshall, 1967). Aquí representa el accionar del diseño y ejecución de políticas públicas que contrarreste o reduzcan las brechas de los problemas y necesidades sociales de los ciudadanos para mejorar la calidad de vida y bienestar común.

Al respecto (García J. , 2018), señala como principios constitucionales de la administración algunos de los siguientes:

1. La Administración Pública sirve al interés general de la población y no a intereses particulares.
2. El principio de objetividad o neutralidad, pues sirve a la colectividad de manera concreta de acuerdo a sus necesidades y actividades. De este principio se deriva la necesidad de la existencia de un Estatuto Jurídico para los Funcionarios Públicos que facilite su imparcialidad al momento de ejercer sus funciones. En este sentido, la primera previsión de dicho estatuto Jurídico son los principios de mérito y capacidad, con respeto al principio de igualdad. Otra exigencia del Estatuto es la existencia de todo un sistema de incompatibilidades para garantizar tanto la dedicación suficiente del funcionario al cargo administrativo que ejerce como su servicio a los intereses generales y no a los intereses particulares de las empresas.
3. Principio de imparcialidad y de igualdad, que obligan a que las autoridades traten igualmente a todas las personas sin ningún tipo de discriminación, en la misma forma que lo ordena la Constitución.

4. Actúa sometida al ordenamiento jurídico.
5. Actúa bajo el principio de legalidad, haciendo sólo aquello que esté previsto expresamente en la Constitución y la ley. De esta manera, su actividad sólo se considera legítima cuando está legalmente habilitada.
6. Principio de eficacia de la actividad administrativa. Es decir, que su legitimidad no proviene sólo de aplicar la ley sino también de la calidad de la actividad que cumple, por ejemplo, con los servicios públicos, para lo cual deben existir sistemas de autoevaluación para conocer los aciertos y errores en esta actividad.
7. Principios de descentralización, desconcentración y coordinación. En el principio se hace referencia a la organización administrativa, regulándose las relaciones entre órganos de la función administrativa. En cuanto a la descentralización territorial, la misma hace referencia a que las decisiones sean adoptadas por el órgano que esté más cercano a los ciudadanos en puntos territoriales. El principio de desconcentración por su parte, hace referencia a la regulación de la misma administración y organización administrativa, de forma que las decisiones administrativas y la actividad administrativa tiene que ser llevada a cabo por el órgano de la misma administración pública a quien se le ha delegado la respectiva atribución por encontrarse alejado del vértice de la Administración. Finalmente, el principio de coordinación obliga a los organismos de la administración pública a actuar todas en la misma dirección sin incongruencias o enfrentamientos de manera que se garantice la eficacia de un uso racional de los recursos públicos.
8. El principio de jerarquía. Por este principio se ordenan los funcionarios de una determinada rama de la administración, lo que impone la subordinación a las órdenes superiores, lógicamente, bajo los principios de legalidad y el derecho a la objeción de conciencia. La jerarquía administrativa a su vez se caracteriza por las funciones de supervisión, dirección, inspección y resolución de conflictos. En este sentido, es la ordenación vertical y gradual de los órganos de la

Administración, de unos órganos subordinados a unos superiores, crea un sistema de relaciones entre el superior y el subordinado y en su sentido inverso. Este principio de jerarquía hace que el superior jerárquico tenga unas potestades sobre el subordinado, ellas son: dictarle órdenes, inspeccionar su actividad, resolver los conflictos entre subordinados anular o reformar actos del subordinado inferior, avocar atribuciones, ejercer la potestad disciplinaria, delegarle atribuciones cuando la ley lo indique o no lo prohíba y por último, resolver los recursos jerárquicos interpuestos contra las resoluciones y actos de los órganos inferiores.

9. Principio de buena fe. Este principio es constitucional que obliga a que las autoridades públicas y a la misma ley, a que presuman la buena fe en las actuaciones de los particulares. Este principio exige una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. Es decir, la buena fe es probidad, o sea, condición de bondad, rectitud o transparencia en el proceder de los empleados públicos, lo que se contrapone al término "corrupción". Implica, además, la sobre posición del bien público sobre el privado.
10. Principio de confianza legítima. Este principio representa en el campo administrativo el control de legalidad ordinaria de los actos administrativos de efectos particulares, para limitar tanto los casos como los efectos de la revisión de oficio de los actos administrativos materialmente conformes a derecho, pero afectados por vicios de forma. Este principio se enraíza con el principio de seguridad jurídica.
11. Principio de cooperación, colaboración y coordinación entre organismos de la Administración Pública. Estos principios interorgánicos, adquieren enorme prioridad, en el logro de la eficacia del sistema administrativo. En este orden, la comunicación es la pieza clave para lograrlos, lo que significa en concreto la fijación de los mejores medios y sistemas de relación interorgánica que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y

la acción conjunta en el ejercicio de sus respectivas competencias, para lograr la integración de actos parciales en la globalidad del sistema administrativo, con la finalidad de evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento de la administración.

12. Principio de eficiencia. Esto significa hacer más con el menor gasto de recursos. Para ello es vital un sistema de control administrativo que detecte y resalte las causas de las desviaciones de los planes con los mínimos costos posibles.

13. Principio de servicio efectivo a los ciudadanos. Esto significa que la administración esté más a tono con las necesidades de la sociedad, con las necesidades sentidas y las reales. Esto puede lograrse en la realidad con los contratos de servicios firmados entre las administraciones y organismos locales con la comunidad. Hay estudiosos del tema como Carles Ramió que sostienen que la implantación de los contratos de servicios de una unidad administrativa con determinados colectivos de ciudadanos o de otras unidades internas de la Administración, facilita la implementación, de forma libre, de indicadores y sistemas de control que estimulan unos servicios públicos de calidad. Con estos contratos de servicios se pretende satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos, lo que presupone el conocimiento detallado de las mismas, así como de la percepción sobre la calidad de los servicios y su adecuación a las demandas de la sociedad.

14. Principio de transparencia. Carlos Delpiazzo, sostiene que:

El principio de transparencia implica que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal. Constituye una extensión del principio de publicidad el cual supone una posición activa de la Administración, mientras que la transparencia se enfoca en permitir que el poder público y su accionar se encuentren a la vista de todos, sin velos ni secretos, en una situación tanto pasiva como activa: dejar ver y mostrar. La doctrina ha considerado que el principio de transparencia tiene raíz Constitucional. El citado principio deriva del sistema democrático republicano de gobierno, o lo que es más, constituye un elemento intrínseco a la democracia (Delpiazzo, 2005).

Cuestiones importantes trata la cita. La primera es que la administración se trate nítidamente, sin escondites, con absoluta honradez como los elementos axiológicos de la institucionalidad; lo segundo es que la transparencia en el accionar va hermanada con el principio de publicidad y, por último, que es de raigambre constitucional.

15. Principio de participación. Tomando en cuenta la tesis de Jellinek antes expuesta, en el sentido de que el pueblo es tanto sujeto como objeto de la actividad del Estado, los individuos, en cuanto objetos del poder del Estado, son sujetos de deberes, pero como miembros del Estado, por el contrario, sujetos de derecho. Así que por el principio de participación, la administración está obligada a que los administrados puedan participar en la toma de decisiones que a ellos atañen, pues la participación decidida de los administrados es lo que va a redundar en la transparencia, eficacia, y eficiencia de la administración, es decir, que solo con la participación de los administrados se pueden lograr los principios de la administración. Tomando en cuenta este principio, a continuación, se exponen los derechos de los administrados:

Conocer, en el momento que lo requiera, el estado de tramitación de los procedimientos que les siga la administración y obtener copias de documentos relacionados con ellos.

- a. Identificar a las autoridades de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos que le atañen a él.
- b. Obtener copia certificada de los documentos que presenten en los órganos de la administración pública, así como a la devolución de éstos, según la ley
- c. Formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento.
- d. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que realicen ante los órganos de la Administración pública.



- e. Acceder a la información pública, archivos y registros que no estén clasificados como secretos.
- f. Ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- g. Exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.
- h. Otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes (Castañeda, 2017).

#### **1.2.4 El Derecho Administrativo**

Existen diversas definiciones sobre el derecho administrativo, una de ellas “porque es una noción en permanente movimiento derivado del cambio de los enfoques y desarrollo del Estado, la gestión de los servicios, la estructura y funcionamiento, las relaciones del estado con sus ciudadanos, entre otros” (Bernal, 2008), sin embargo, para efectos de lo que se quiere en esta investigación se hará mención especial a la definición de ” (Martínez, 2008) que es “...el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Entonces, el derecho administrativo se orienta al establecimiento de un sinnúmero de normativas legales que se deben dar cumplimiento para que se efectúe la acción administrativa del Estado mediante las diversas instituciones que integran las funciones ejecutivas, y marcan las pautas y lineamientos que son necesarios para lograr la finalidad. Desde otra perspectiva se conceptualiza el derecho administrativo como:

El conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la administración pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares (Fernández, 2009).

En efecto, aquí se le otorga forma jurídica a la organización de toda la estructura que comprende la administración pública, qué organismos y entes estarán adscrita a ella para que el funcionamiento eficaz, eficiente y efectivo de las competencias asignadas, que implican las relaciones entre cada una de estas instituciones. Para (Morales, 2012) este es: “Una rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, así como las relaciones de la Administración Pública con las demás instituciones del Estado y con los particulares”. Mientras que para (García O. , 1994) es “el conjunto de normas jurídicas que organizan la prestación y el control de los servicios”. Otro concepto que abarca un poco más sobre el derecho administrativo puntualiza que es:

La totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí (De Pina, 1995).

Sobresalen en todas las definiciones dadas, el hecho de que el derecho administrativo es una rama del derecho, que regula las relaciones de la administración con los particulares a la vez, que estructura y organiza las relaciones entre todos los organismos, instituciones y demás entes públicos adscritos a ellos.

El derecho administrativo, para esta investigadora se orienta a un conjunto de normas jurídicas que rigen la estructura, organización, y funcionamiento de la administración pública en todas las partes, áreas y ámbitos de acción, de las relaciones con los entes administrativos entre sí y de la administración pública con los particulares, normativas que buscan el cumplimiento de los fines del Estado. Se destacan en esta aproximación el carácter de Derecho Público, porque las normas que están referidas a aquella rama del derecho que reglamentan a través de las normas las actividades del Estado, en este caso, de la administración y la relación entre éste y los ciudadanos.

### 1.2.5 El acto administrativo

El acto administrativo ha sido conceptualizado como una declaración de voluntad, realizada por un órgano de la administración pública con fundamento en una potestad administrativa y bajo el imperio de la Constitución y las leyes del Estado, el cual puede ser o no impugnabile. La Ley del Procedimiento Administrativo (2008) del Distrito Federal de México en el artículo 2 al referirse al acto administrativo, lo define que así:

La declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general (México. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 2008).

En el Código Orgánico Administrativo de la República del Ecuador, define el acto administrativo en el artículo 98 de la siguiente manera:

Es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017).

En Colombia, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Congreso de la República, 2011) en la Ley 1420, art. 1 y 82, no precisa al acto administrativo, pero da pautas que permiten definir el acto administrativo en el citado país, a cualquier manifestación de voluntad para producir efectos jurídicos, que se dicte en ejercicio de la función administrativa, por cualquier órgano del Estado e incluso, por los particulares (Colombia, Congreso de Colombia, 2010).

En la Ley de procedimiento Administrativo General de Perú, se conceptualiza como la decisión que en ejercicio de sus funciones, toma en forma unilateral la autoridad administrativa y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o

de entidades públicas de acuerdo con la ley de Procedimiento Administrativo General. De esta manera, según este autor, el acto administrativo vendría a ser las declaraciones que las entidades públicas en el marco del derecho administrativo están orientadas a producir efectos jurídicos sobre los derechos, intereses o deberes de los administrados en una situación concreta (Montes, 2019).

En el discurso de (Zanobini, 1958) el acto administrativo es: “Cualquier declaración de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, realizado por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa (distinta de la potestad reglamentaria”. Como se observa, este término no es sólo el que contiene una declaración de voluntad, por ejemplo, imponiendo una sanción, sino también los que contienen una manifestación de juicio, deseo conocimiento, como muestra de ello, un informe técnico.

Así pues, queda claro que el acto administrativo se construye con una voluntad unilateral externa de un órgano de la administración pública para lo cual debe estar legalmente autorizado y que produce efectos jurídicos concretos ya sea creando, transmitiendo, modificando, reconociendo o extinguiendo una situación jurídica específica, de una persona natural, jurídica o de una colectividad, y cuya finalidad es la satisfacción del interés general, que es el interés propio del Estado. Por lo tanto, se pueden extraer como características concretas del acto administrativo:

- a. Es un acto jurídico, es decir, un acto que genera unas consecuencias jurídicas;
- b. Es un acto dictado por un órgano de la administración pública;
- c. Es un acto propio del derecho administrativo;
- d. Es un acto público;
- e. Es impugnabile, lo que significa que no es definitivo en principio;
- f. Persigue el interés público;
- g. Esta altamente influenciado por el sistema político adoptado por el Estado.

Quedan excluidos del concepto de acto administrativo, las normas dictadas por la administración que tienen alcance general, como los reglamentos, los contratos administrativos y las actuaciones por vía de hecho de la administración como solicitudes, recursos, quejas, sugerencias, reclamaciones.

#### **1.2.5.1 Elementos del acto administrativo**

Hasta el momento parece no existir acuerdo entre los estudiosos del derecho administrativo, sobre los elementos del acto administrativo, sin embargo, de una investigación en diferentes fuentes bibliográficas, logró extraerse los siguientes:

1. Las partes, en el administrado y el Estado por medio de un órgano administrativo. En este caso, el sujeto activo vendría a ser el órgano de la administración pública, que en ejercicio de una potestad legalmente otorgada exterioriza de manera unilateral la voluntad del Estado, produciendo consecuencias jurídicas. El sujeto pasivo viene a ser el administrado.
2. Manifestación expresa de voluntad del órgano administrativo, por eso es un acto.
3. Objeto: es el propósito o intención de la administración al emitir el acto administrativo. Sostiene Carlos Enrique Bustillo Peña, que este objeto, debe ser cierto, lícito y posible; así mismo, la doctrina agrega la moral y que no se lesivo para los intereses de un tercero, en virtud del respeto a los derechos adquiridos por ellos con arreglo a las normas del Derecho Civil, tal como está dispuesto en el artículo 58 de la Constitución. Por supuesto sin comprometer en ello, la eficacia de toda actividad administrativa, del deber de la autoridad de proteger a las personas en su vida, honra y bienes (Bustillos, 2009).
4. Causa: es la motivación que tiene el órgano administrativo para dictar el acto.
5. Finalidad. Es la razón final que se persigue con el acto administrativo. Es el alcance teleológico del acto.
6. Formalidades: están referidos a los requisitos de forma que debe cumplir un acto administrativo para que se le reconozca validez.

7. Nexo jurídico del administrado con el órgano de la administración. Es la relación que existe entre el administrado y la administración (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017).

El Código Orgánico Administrativo de Ecuador vigente, no se refiere con claridad a los elementos del acto administrativo, pero sí a los “requisitos de validez del acto administrativo”, indicando que ellos son: la competencia, el objeto, la voluntad, procedimiento y motivación (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017).

### **1.2.5.2 Clasificación del acto administrativo**

No existe una única clasificación de los actos administrativos, hay muchas desde el punto de vista doctrinal. Para algunos doctrinarios como Fernando Garrido Falla consideran que debe hacerse una clasificación minuciosa, pero otros como Eduardo García de Enterría, sostienen lo contrario, pues según ellos no es de importancia tratar de agotar los distintos tipos de actos en un cuadro.

En todo caso, son los italianos y alemanes los mayores defensores de una exhaustiva clasificación, mientras que los franceses optan por una clasificación simplificada donde se distinguen los actos regla o reglamentos, las decisiones o actos individuales, según los cuales la autoridad administrativa crea una situación jurídica que afecta a una persona determinada, y los actos condición, que es aquel donde la autoridad administrativa coloca a una persona en una situación jurídica general, no personalizada, que genera como efecto, posibilitar que recaiga sobre ella la aplicación de una normativa preexistente, por ejemplo, el acto de nacionalización o de nombramiento de un funcionario público. Por su parte, (Garrido, Palomar, & Losada, 2010) clasifica los actos administrativos así:

1. Por la extensión de sus efectos son: generales y concretos;
2. Por la posibilidad de su fiscalización son: impugnables e inimpugnables;
3. Por razón del tipo de facultades ejercitadas, se clasifican en: discrecionales y reglados.

4. Por los sujetos que intervienen, se clasifican en: actos simples y complejos, unilaterales y bilaterales.
5. Por razón del contenido del acto y sus efectos, se clasifican en: meros actos administrativos y actos negocios jurídicos, actos definitivos y actos de trámite (Garrido, Palomar, & Losada, 2010).

La Guía de Formación On Line que presenta la Atlantic University International trae un cuadro bastante completo relacionado con los tipos de actos administrativos, el cual se expone a continuación:

Tabla 1.

Clases de actos administrativos

<b>Según el órgano del que emana</b>	<b>Acto Simple</b>	<b>Procede de un solo órgano administrativo</b>
	Acto Complejo	Para su producción intervienen dos o más órganos administrativos
<b>Por sus efectos</b>	Generales	Los que van dirigidos a una pluralidad de sujetos indeterminados
	Especiales	Van destinados a una o varias personas determinadas o que se pueden determinar
<b>Por su contenido</b>	Constitutivos	Crean, modifican o extinguen una situación jurídica sin incidir sobre su contenido
	Declarativos	Acreditan un hecho o una situación jurídica sin incidir sobre su contenido

<b>Por su lugar de procedimiento</b>	Definitivos	Ponen fin al procedimiento administrativo (conocidos como Resoluciones)
	De trámite	Sirven para impulsar el procedimiento (los informes, las propuestas...)
<b>Por la posibilidad de recurrirlos por vía contenciosa</b>	Impugnables	Se pueden incurrir en vía contenciosa
	Inimpugnables	No se pueden recurrir
<b>Por la potestad ejercitada al dictarlos</b>	Reglados	Regulan todos los aspectos y momentos de su producción
	Discrecionales	Ejercitan una potestad cuyas condiciones de actuación no están totalmente delimitadas por las normas
<b>Por la forma de exteriorización</b>	Expresos	Expresan la clara e inequívoca voluntad de la Administración
	Presuntos	No hay ese carácter expreso o exteriorización. Nos referimos al silencio administrativo (que veremos en temas posteriores)

Fuente: (Atlantic University International, 2011).

Según la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (1978), los actos administrativos se clasifican de la siguiente manera:

1. Concretos: dirigidos a un sujeto específico de alcance individual. En este caso el acto administrativo se llama acuerdos y resoluciones.



2. Generales. Su alcance es general y toman la denominación de decretos y Reglamentos.
3. Internos: están destinados a los funcionarios, órganos o entes administrativos, a éstos se les denomina instrucciones y circulares internas.
4. Externos: están dirigidos a los administrados en general (Costa Rica, Asamblea Legislativa, 1978).

En Venezuela, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981) acoge una primera forma de clasificación de los actos administrativos según sus efectos, en el sentido de que clasifica los actos administrativos en actos normativos (de efectos generales) y en actos administrativos no normativos (de efectos particulares). Los primeros son aquellos que crean normas que forman parte del ordenamiento jurídico y los segundos, o sea, los actos de efectos particulares o no normativos, son aquellos que contienen una decisión para que se aplique a un sujeto o a muchos sujetos administrados (Venezuela, Congreso Nacional, 1981; Colombia, Congreso de Colombia, 2010).

En Colombia, el Acto administrativo se clasifica según el Código Contencioso Administrativo (2011) en:

- a. El ámbito de aplicación del acto, permite distinguir actos nacionales y actos locales; según el ámbito de competencia de la autoridad que expide el acto: autoridades nacionales, regionales o locales.
- b. En cuanto a los sujetos participantes, se distinguen los actos unilaterales de los bilaterales.
- c. Según la impugnabilidad se distinguen actos definitivos y actos en trámite
- d. También se distinguen actos expresos y actos tácitos.

- e. Además, se clasifican en actos de contenido reglado y de contenido discrecional, con efecto sobre todo en cuanto a la motivación, más amplia en uno que otro caso.
- f. Según sus efectos, se distinguen actos administrativos de carácter general y actos de carácter particular o concreto (Colombia, Congreso de la República, 2011).

De las clasificaciones expuestas, se deduce que existe como tipología común de los actos administrativos, por los efectos, indicando que son generales, especiales o concretos, y por su contenido en reglados y discrecionales.

### **1.2.6 Las sanciones administrativas**

La Administración Pública tiene potestad sancionatoria mediante la intervención en la esfera jurídica de los administrados, lo que tiene como objeto proteger el orden administrativo y como fin, salvaguardar los intereses generales del Estado. Lógicamente, para lograr ese interés general, el ordenamiento jurídico de los Estados le reconoce a la administración pública ciertas prerrogativas y privilegios, entre las que se encuentran por ejemplo, la potestad reglamentaria, la expropiatoria, organizativa y por último, la sancionatoria; que se le otorga con el objeto de que las prerrogativas dadas se cumplan en beneficio del interés general de la sociedad.

A tales efectos, el derecho administrativo sancionador se define como el conjunto de normas jurídicas que contienen las sanciones establecidas para las infracciones administrativas y así mismo, se estipula el procedimiento que debe seguirse para la aplicación de tales normativas.

Para (García & Fernández, 2017) la potestad sancionadora de la administración, representa

Un mal infringido por la administración a un administrado (ciudadano), como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal consistirá siempre en la privación de un bien, un derecho o en la imposición de una obligación de pago de una multa (p.12).

Cabe mencionar en este contexto, que las sanciones, se diferencian de las penas, especialmente, por la autoridad que las impone, pues las sanciones las impone la administración y las penas, los tribunales penales, las sanciones son especialmente administrativas o disciplinarias, mientras que las penas son impuestas por los delitos. En todo caso, ambas: sanciones y penas son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado o *ius puniendi* (derecho del Estado a castigar).

Lógicamente, la potestad de sancionar de la administración no se hace de cualquier manera, sino que tiene, que someterse a un procedimiento legal que implique el cumplimiento del principio constitucional del debido proceso y la motivación. Así, el procedimiento administrativo sancionador debe cumplir con la correcta determinación de los hechos y de las circunstancias personales del administrado inculcado, así como, la garantía de defensa. Es importante subrayar, que la potestad sancionadora se rige por unos principios que son de obligatorio cumplimiento para la administración. Estos principios han sido objeto de diversos estudios como el de (Morón, 2005), quien sostiene que estos principios deben ser:

1. El principio de legalidad para atribuir competencia sancionadora y habilitar las sanciones aplicables. En este sentido, las sanciones que se impongan deben estar atribuidas a la administración por una norma expresa de la ley, donde se indique el procedimiento previsto para su ejercicio. De lo que se desprende, que no hay infracción ni sanción administrativa, sin una ley previa que lo declare y que, además, la atribución de la potestad sancionadora de la administración también debe estar contenida en una norma con rango y fuerza de ley.

Como se observa, existe una regla de reserva de competencia, por una parte, para atribuir la competencia sancionadora lógicamente, a una entidad pública y por la otra, para la identificación de las sanciones a los administrados que cometan actos ilícitos contra la administración. Así que esta potestad sancionadora es legal y de ninguna manera reglamentaria.

Por otra parte, en cuanto a la tipicidad, se indica que solo son conductas sancionables administrativamente, las infracciones previstas expresamente en normas

con rango de ley tipificándolas como tales, sin admitir interpretación o analogía. Es decir, que se prevé una tipicidad exhaustiva con sus particularidades y la colaboración reglamentaria sólo para especificar o graduar sanciones, no para crear nuevas.

2. El principio del debido procedimiento. Según este principio, los administrados tienen ciertos derechos tales como: ser oídos y argumentar, ofrecer y producir pruebas y a obtener una sentencia motivada con fundamento en el derecho. Es decir, se deben respetar las garantías del debido proceso.

Importante es destacar en este principio, que existe también la garantía para el administrado sujeto a sanción, en que el procedimiento debe contar con dos etapas, la primera que es la etapa de instrucción, destinada a la investigación de los hechos, donde se deja constancia de la conducta presuntamente infractora y la segunda, que es la etapa decisoria, está destinada a juzgar dicha conducta infractora aplicando la sanción correspondiente o sencillamente, absolviendo al administrado investigado. Estas dos etapas deben estar asignadas a funcionarios diferentes, es decir, estas dos etapas no pueden coincidir en un mismo órgano, pues debe garantizarse la especialización en cada caso, asegurando con ello, la independencia e imparcialidad de quien juzga.

3. El principio de razonabilidad y el exceso de punición, este principio está íntimamente relacionado con el principio de proporcionalidad, aunque la doctrina establece diferencia entre ambos principios. De todas maneras, queda claro, que, si no se respeta el principio de proporcionalidad, no hay razonabilidad. Es decir, que como lo expresa el Tribunal Constitucional peruano en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, que el principio de razonabilidad sugiere una valoración del resultado de la argumentación del juez expuesto en su decisión, lógicamente, como antes se dijo, el procedimiento para llegar a la decisión del juez es la aplicación de la proporcionalidad con sus tres sub principios: adecuación, necesidad y proporcionalidad o ponderación (Perú, Tribunal Constitucional, 2004).

Por ende, al tratar el tema de la razonabilidad, Juan Carlos Morón Urbina, sostiene que:

Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción, así como que la determinación de la sanción considere criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción y la repetición en la comisión de infracción (Morón, 2005).

Se extrae de la cita, que se cumple el principio de razonabilidad cuando la conducta del administrado no es más ventajosa que la sanción impuesta por la administración, incluyendo además para decidir, si hay atenuantes y agravantes.

4. En este contexto, el Tribunal Constitucional Peruano, ha expresado, que una decisión sancionadora razonable debe: a) Tener una elección adecuada de las normas jurídicas aplicables al caso y su correcta interpretación, donde se tome en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico total; b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos alrededor del caso; c) convencidos de la necesidad de la sanción, la medida debe ser la más idónea y de la menor afectación posible del administrado (Perú, Tribunal Constitucional, 2004).
5. El principio de la norma sancionadora previa y el juicio de favorabilidad de la norma posterior. Es decir, que al administrado se le debe aplicar una norma sancionadora anterior al hecho cometido (principio de irretroactividad de la ley), y además, la aplicación del principio de favorabilidad.
6. El principio de las infracciones continuadas. Alejandro Nieto define la infracción continuada como “La realización de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o diferentes preceptos administrativos en ejecución de un plan preconcebido” (Nieto, 1994). Además, se indica que es “El mantenimiento de una situación ilícita en tanto no sea alterada mediante una conducta contraria por parte del autor de la infracción” (Maljar, 2004). La autora de esta investigación tomando las dos definiciones anteriores se permite definir el principio de las infracciones

continuadas como el ejercicio de acciones infractoras de las normas administrativas que incluye la conducta omisiva, naturalmente, con la intención de beneficiarse personalmente en contra del interés general o bien común. La continuación no puede ser que el administrado haga lo mismo varias veces, sino que es la demostración de una conducta infractora per se.

Por eso no es explicable, que el artículo 230.7 de la Ley de Procedimiento Administrativo General de Perú indique:

Para imponer sanciones por infracciones en las que el administrado incurra, en forma continua se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días desde la fecha de la imposición de la última sanción y se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo (Perú, Tribunal Constitucional, 2004).

De la cita se desprende, que el principio de continuidad incluye la identidad subjetiva activa y pasiva, la pluralidad fáctica de infracciones administrativas, la aproximación temporal y la identidad en las normas administrativas lesionadas.

1. El principio de la causalidad de la responsabilidad, indica que la responsabilidad debe recaer lógicamente en el administrado o funcionario que cometió la infracción, es decir, no puede ser sancionado por lo que otros hagan, por lo que puede decirse que la responsabilidad es personalísima.
2. El principio de presunción de licitud, inocencia o corrección o lo que es lo mismo, la presunción de inocencia del administrado hasta que no haya verdaderas evidencias que lo inculpen y que ello sea declarado por Resolución administrativa firme. En todo caso, el principio de culpabilidad se da conjuntamente con los principios de legalidad y tipicidad. Esto implica que el administrado no puede ser sancionado sino en virtud de pruebas legalmente obtenidas y fehacientes sobre su responsabilidad; que la carga de la prueba recaiga sobre la administración y no sobre el investigado y además, debe haber la mínima actividad probatoria. Este principio y su tratamiento lleva a la convicción de que se le ha estimado en paralelismo con la presunción de

inocencia en el derecho penal, constituyéndolo en un límite al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración del Estado.

3. El principio de non bis in ídem, a partir de este principio de carácter garantista sobre los derechos que busca impide que un hecho resulte ser sancionado más de una vez, en otras palabras, evitar la imposición en la duplicidad de sanciones por la misma infracción.

#### **1.2.6.1 La actividad sancionadora en el Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador**

En los artículos 29 y 30 del COA aparecen de manera taxativa los principios que orientan el procedimiento administrativo en Ecuador. Estos principios son: el de tipicidad, definido éste en el artículo 29 como “las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017) y el principio de irretroactividad, en el cual se expone que “Los hechos que constituyan infracción administrativa serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017).

Como se observa, en el artículo 29 del COA se condensan el principio de tipicidad con el de legalidad y el de non bis ídem. Y en el artículo 30 se limita la acción sancionadora de la administración al no permitir que las normas sancionadoras sean de libre interpretación. Por otra parte, en este mismo artículo 30, vale la pena indicar que habla de “los hechos que constituyan infracción administrativa”, debería haber tratado más bien de los actos que representen infracción administrativa, porque los hechos igual son acontecimientos naturales que humanos ambos producen efectos jurídicos, pero en el hecho no necesariamente interviene la voluntad para hacer daño, en cambio en el acto si está presente la voluntad.

Por otra parte, si bien es cierto que ratifica el principio de legalidad para este tipo de sanciones, agrega sin más preámbulos “de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017). Lo que indica, que estaría privando al administrado del principio de favorabilidad, lo que hoy es recurrente en todas las ramas del derecho. Por lo demás, podría conducir al error al funcionario que está instruyendo la causa, el cual podría creer que puede sancionar sin necesidad de seguir el proceso debido.

### **1.2.7 El procedimiento administrativo**

El procedimiento administrativo consiste en “un conjunto de actuaciones efectuadas en orden legalmente predeterminado y reflejadas documentalmente en los correspondientes expedientes administrativos y que se dirigen a preparar y prefigurar la declaración final resolutoria con relevancia jurídica que resuelven el procedimiento” (Fernández, 2015).

De lo expuesto se colige, que este procedimiento estaría conformado por una serie de actos ordenados, cada uno de los cuales conserva la propia individualidad, clasificándose en actos de trámite o preparatorios y los definitivos o resolutorios. En los primeros se cumple con la notificación, cargos imputados, pruebas, entre otros y los resolutorios tienen que ver con la decisión final del caso, subsumiéndose en este los efectos jurídicos de todos los actos de trámite. Además, el procedimiento administrativo es “La sucesión de actos coordinados, que fijan los datos según los cuales ha de ejercerse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar con el sujeto activo en su formación” (Ballbé, 1947, pág. 5).

El Código Orgánico Administrativo de Ecuador (COA), no define el procedimiento administrativo, sin embargo, si expresa en el artículo 134 que, no existiendo un procedimiento específico para tratar casos de reclamos administrativos, controversias entre las personas y la administración, se sustancian por proceso administrativo. Así mismo, en el artículo 135 establece que “Le corresponde a la administración pública la dirección del procedimiento administrativo en ejercicio de las competencias que se le atribuyen en el ordenamiento jurídico...” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017).



En cuanto al desarrollo del procedimiento administrativo, el artículo 183 del COA, reglamenta que este puede iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada. En el caso del inicio de oficio, puede ser por iniciativa propia del órgano que tiene la competencia de aperturarlo o como consecuencia de orden superior a petición razonada de otros órganos administrativos o por denuncia.

Necesario es señalar, que todo procedimiento administrativo podrá (facultativo), ser precedido según el artículo 175 del COA, por actuaciones previas ya sea a petición de la persona interesada o de oficio, con el fin de obtener conocimiento de las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Como conclusión de las actuaciones previas se emite un informe que se da a conocer a la persona interesada para que aporte el criterio sobre los documentos y los hallazgos iniciales dentro de los diez (10) días posteriores a la notificación prorrogables por cinco días más a petición de la parte interesada.

Igualmente, la administración puede decidir que los documentos obtenidos en las actuaciones previas pueden constituirse en pruebas, poniendo a consideración de la persona interesada en copia certificada para que manifieste el criterio, el cual es evaluado por la administración pública e incorporado íntegramente al informe elemento indispensable con lo que se concluyen las actuaciones previas.

Se dispone en el artículo 179, que para sancionar al administrado en sede administrativa existe un plazo de seis meses contados desde el inicio de las actuaciones previas y su notificación al mismo, y si en ese plazo no se emite la decisión, entonces caduca el ejercicio de la potestad pública sancionadora u otra de carácter gravosa. La declaración de caducidad se obtiene por vía administrativa o en procedimiento sumario.

Por otra parte, en el artículo 183 se prevé que el procedimiento administrativo procede ya sea por la solicitud de parte interesada o de oficio. En este último caso, es por decisión del órgano competente por iniciativa propio o por órdenes jerárquicas superiores a petición de otros órganos administrativos o por denuncia. Cuando se trata de una actuación del órgano administrativo superior para un servidor público

estableciendo responsabilidades por acción u omisión, el servidor público podrá objetar por escrito la orden del superior.

Según el COA, el procedimiento administrativo termina ya sea por acto administrativo, por silencio administrativo, abandono, desistimiento, caducidad del procedimiento o potestad pública, por imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas, o simplemente, por terminación convencional. En el primer caso, o sea, terminación por acto administrativo, la persona interesada puede impugnarlo en vía administrativa, por apelación y por recurso extraordinario de revisión.

### **1.2.8 Los recursos administrativos**

Los recursos administrativos nacen como un remedio a las actuaciones de la administración pública. De las definiciones que se han dado sobre estos recursos, quizás el más adecuado es el que da Ángela Barrios quien dice que ellos son “Medios legales que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los particulares para lograr, a través de la impugnación, que la Administración rectifique su proceder. Son la garantía del particular para una efectiva protección de su situación jurídica” (Barrios, 2010; Canasi, 1972).

En este caso es necesario indicar que se les denomina recursos, porque preexiste un acto producto de un procedimiento administrativo de efectos particulares ya decidido. En relación con la naturaleza de estos recursos administrativos, la mayoría de los doctrinarios los consideran como un derecho del particular interesado, sea éste una persona natural o jurídica, formando estos recursos parte de la garantía de carácter constitucional del derecho a la defensa.

Importante acotar, que la finalidad de los recursos administrativos, se ubica en lograr que la poderosa administración, plena de poder, proceda a revisar los propios actos para que se cumpla el principio de legalidad del acto administrativo que podría ser injusto y crear grandes problemas a particulares o administrados. En este sentido, estos recursos sólo pondrán fundamentarse en alguna de las causas que a continuación se citan:

- Que se produzca un error de hecho al dictar un acto administrativo, lo que es consecuencia del error en los documentos incorporados al expediente.
- Que aparezcan nuevos documentos de fundamental valor para la resolución del asunto, evidenciándose a través de ellos el error de la resolución de la administración recurrida.
- Que en la resolución administrativa emitida hayan influido de manera decisiva documentos o testimonios declarados falsos por sentencia firme, anterior o posterior a la resolución.

La Constitución de la República del Ecuador (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008), en el artículo 66 reconoce y garantiza a las personas: “el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”. En otras palabras, el pacto social alcanzados por la sociedad a finales de la primera década del nuevo milenio representó un acuerdo común sobre las normas que regirán la conducta de todos los actores sociales y tienen además todas las garantías y derechos necesarios que salvaguarden la defensa ante las omisiones, inercia e inacción de otros. En lo concerniente al término recurso, este se refiere que:

Recurso quiere decir, literalmente, regreso al punto de partida. Es un re-recorrer, correr de nuevo, el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-recorre el proceso (Couture, 2007, pág. 158).

En definitiva, el administrado inicia nuevamente los procedimientos que fueron agotados en una instancia, para acceder a otro buscando respuesta ante los resultados que le proporcionó el organismo que agotó tal vía, es decir, comienza un nuevo recorrido como mecanismo de impugnación ante la decisión que se le emitió.

## 1.2.9 Recursos en la legislación ecuatoriana

En este contexto se indica que el artículo 219 del COA señala expresamente como recursos el de apelación y el extraordinario de revisión.

### 1.2.9.1 Recurso de apelación

Este es un medio de impugnación que normalmente se ha venido utilizando en el orden jurisdiccional, buscándose con él que un tribunal superior enmiende conforme a derecho, la decisión de la primera instancia o a quo; y quien lo interpone, es la parte que no está de acuerdo con dicha decisión. En el ámbito administrativo este recurso tradicionalmente se ha denominado recurso de alzada o recurso jerárquico, que representa una impugnación a las resoluciones de un órgano de la administración subordinado a uno jerárquicamente superior. Sin embargo, en Ecuador, este recurso de apelación se aplica en el ámbito administrativo; El cual procede contra las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa y son susceptibles de este recurso los procedimientos y actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado o funcionario del Estado.

- **Oportunidad para su interposición.** De acuerdo con el artículo 224 del COA, el término para la interposición del recurso de apelación es de diez (10) días a partir de la notificación del acto objeto de la apelación al administrado o servidor público.
- **Requisitos que debe cumplir el recurso al momento de interponerse:**
  1. Se interpone mediante escrito ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo.
  2. Se detallan nombres y apellidos completos, número de cédula de identidad, ciudadanía o pasaporte, estado civil, edad, profesión u ocupación, dirección domiciliaria y electrónica del impugnante. Cuando se actúa en calidad de procurador o procuradora o representante legal, se asientan también los datos del representado.

3. Se debe hacer una narración pormenorizada de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones, clasificados y numerados.
  4. Se anuncian los medios de prueba que acreditan los hechos, incluyéndose los documentos e informes periciales y la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los que van a declarar y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias tales como la inspección, la exhibición, entre otros. Si no se poseen los documentos o informes periciales, se debe describir sus contenidos e indicar donde se pueden encontrar los mismos y la solicitud de medidas para su práctica.
  5. Se señalan los fundamentos de derecho que sustentan la impugnación.
  6. Se indica el órgano administrativo donde se sustanció el procedimiento.
  7. La exposición clara y precisa del acto o procedimiento que se impugna
  8. Las firmas del impugnante y su procurador o representante. En caso que el impugnante no pueda firmar, se colocará la huella digital y el funcionario que presencia esta situación, dejará constancia expresa de ello.
- **Subsanación:** luego de introducido el escrito de apelación ante el órgano administrativo, este es calificado y si no reúne los requisitos antes expuestos, se devuelve para que se subsanen los defectos, aclarándolos o completándolos; pero debe dejarse claro, que la subsanación nada tiene que ver con la modificación del fundamento o la pretensión planteada. Para la subsanación, el impugnante tendrá cinco (5) días para hacerlo, si no lo hace en estos cinco días, se declara desistido y sobre ello recaerá un acto administrativo indicando dicho desistimiento y sus razones.

Necesario es indicar, que existe un vacío en este articulado, pues no se puntualiza cuanto tiempo tiene el órgano administrativo para hacer esta calificación, pero podría llenarse el mismo con la disposición del artículo 146 del Código Orgánico

General de Procesos que manifiesta que el juez tiene cinco (5) días para calificar la demanda o la contestación a la misma. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2015).

- **Pretensión:** en la apelación el impugnante podrá alegar la nulidad del procedimiento o del acto administrativo contenido en la resolución. En el primer caso, el organismo administrativo que conoce de la apelación si observa que hay vicios en el procedimiento así lo declara de oficio o a petición de parte, desde el momento en que se produjo, pero solo se declara si este vicio o error en el procedimiento tiene efectos en la decisión del procedimiento.

Ahora bien, si la pretensión es que se declare nulo el acto administrativo, entonces según el artículo 228 del COA, se deben seguir dos reglas específicas:

1. Cuando no se requieran actuaciones adicionales que el órgano que resuelve el recurso esté impedido de ejecutarlas por sí mismo, por razones de hecho o de derecho, se resolverá sobre el fondo del asunto. 2. Disponer que el órgano competente, previo la realización de las actuaciones adicionales que el caso requiera, corrija los vicios que motivan la nulidad y emita el acto administrativo sustitutivo, en el marco de las disposiciones que se le señalen. En este supuesto, los servidores públicos que hayan intervenido en la expedición del acto declarado nulo no pueden intervenir en la ejecución de la resolución del recurso (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017; Ecuador, Asamblea Nacional, 2015).

Como se observa, la administración por el principio de que ella puede corregir los propios errores, a petición del órgano que conoce de la apelación, puede reestudiar el caso y corregir los vicios existentes en el acto administrativo expedido, lógicamente, si no tiene impedimentos de hecho o de derecho para hacerlo.

- **Suspensión de los efectos del acto administrativo por la apelación.** La interposición de la apelación no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo que el interesado en un lapso de tres días después de introducir la impugnación, lo solicite. En todo caso, se puede suspender su ejecución si: 1. La

ejecución ocasiona perjuicios de difícil o imposible reparación y 2. Si la apelación se fundamenta en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho.

- **Plazo de resolución del recurso de apelación:** la administración solo tiene un (1) mes para resolver y notificar los resultados del recurso contados desde la fecha de la interposición del mismo.

Finalmente, existe una manera especial de apelar cuando se trata de contratación pública, indicándose en el artículo 231 del COA que se podrá interponer exclusivamente por los actos administrativos expedidos por entidades públicas contratantes, así que quienes tengan interés directo en el proceso de contratación pública, tienen tres (3) días contados desde la notificación del acto administrativo para formularlo. La entidad contratante expide una resolución en un término no mayor de 7 días respondiendo el recurso.

En consecuencia, la impugnación del acto administrativo por apelación trae como efecto, que el acto administrativo derivado de él, cause estado en vía administrativa, es decir, que queda firme, o simplemente se ha agotado la vía administrativa.

Por supuesto que para agotar esta vía, no solo hace falta la interposición del recurso de apelación, sino también, cuando este recurso no se interpone en el tiempo debido legalmente, o cuando se ha interpuesto una acción contencioso-administrativa sin haber consumido la ruta del procedimiento administrativo. Frente a esta situación de acto firme no queda en la vía administrativa, sino el recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio. A continuación se muestra la figura 1, que contiene el flujograma de procedimiento sobre este recurso dentro del ordenamiento jurídico del país.

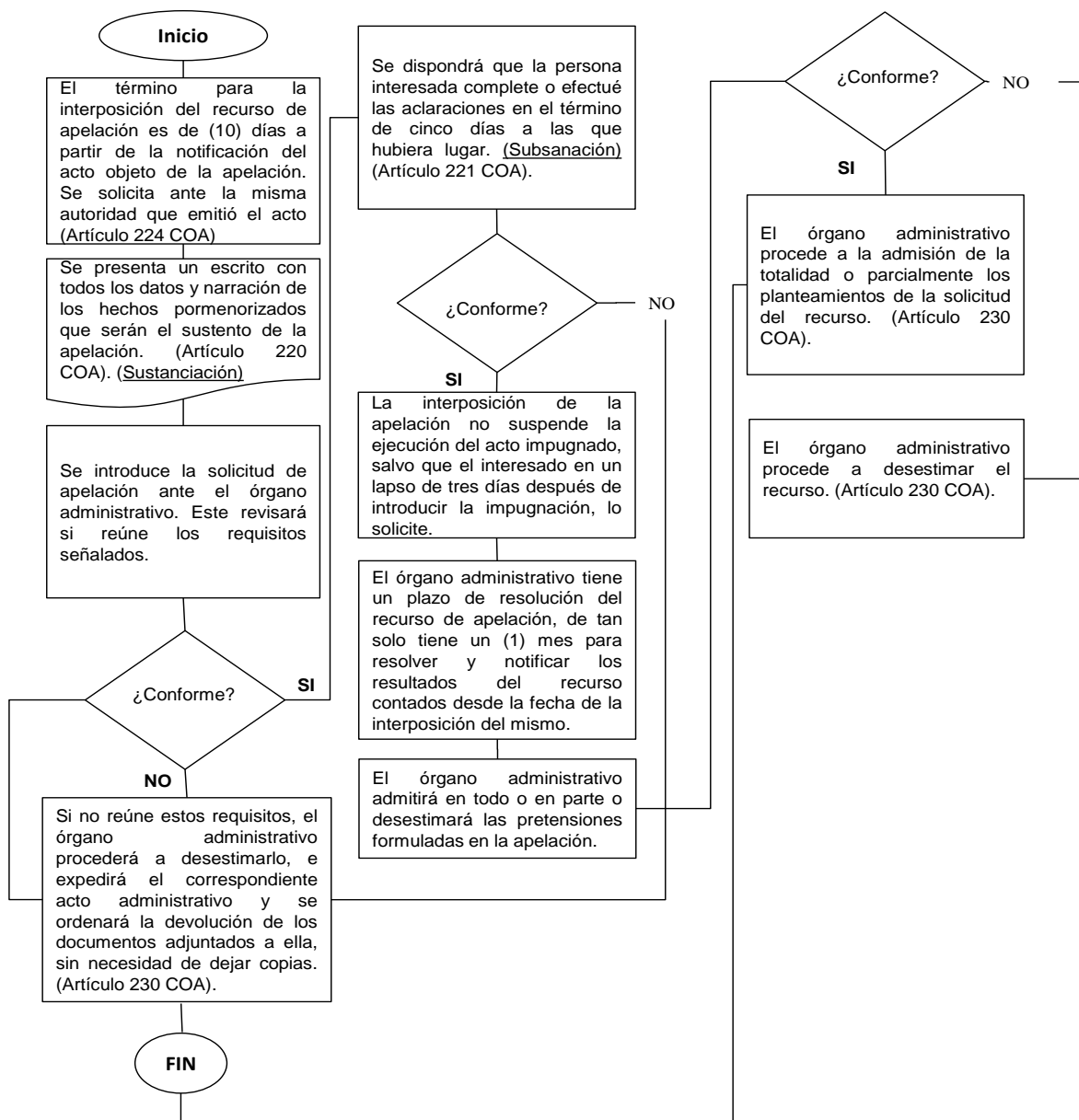


Figura 1. Flujograma de procedimiento del recurso administrativo de apelación

Fuente: (Colombia, Congreso de la República, 2011)

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

### 1.2.9.2 Recurso extraordinario de revisión

- **Procedencia.** Este recurso procede cuando al ordenar el acto administrativo, se haya dictado bajo error de hecho o de derecho que afecte la cuestión de fondo, que aparezcan documentos nuevos fundamentales para la resolución del asunto



que hagan evidente el error de la resolución contentivo del acto impugnado, así mismo, que en la resolución hayan tenido influencia actos nulos, documentos o testimonios falsos y finalmente, que la misma se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y que así se haya declarado en sentencia judicial ejecutoriada.

- **Improcedencia.** No procede este recurso cuando el caso ha sido resuelto en vía judicial. Así mismo, el órgano administrativo no lo admite cuando el acto administrativo no se funde en causal previsto en el COA o que se hayan desestimado por el fondo otras revisiones por terceros, sustancialmente iguales.
- **Lapso para admitir el recurso:** la administración tiene 20 días para admitir y notificar el recurso, si no lo hace en ese lapso debe considerársele desestimado. Este lapso se cuenta desde el día posterior a la interposición del recurso. La desestimación del recurso agota la vía administrativa y entonces el administrado podrá recurrir al órgano judicial a interponer demanda contenciosa administrativa.
- **Lapso de tiempo para que el administrado reciba respuesta sobre el recurso:** un mes, después de ese tiempo sin respuesta se entiende desestimado y allí comienza a correr el término para interponer recurso por vía judicial, o sea, acudir al procedimiento contencioso-administrativo, previsto en el Código General de Procesos (COGEP).

Como puede observarse, de acuerdo con el COA, sólo existen dos recursos en el procedimiento administrativo, es decir, dentro de la administración antes de recurrir al órgano judicial, tratando de cumplir con ello, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de las garantías básicas del debido proceso. En la figura 2, se representa mediante un flujograma de acuerdo a lo que establece el COA, el procedimiento de este recurso para mejor entendimiento en términos prácticos.

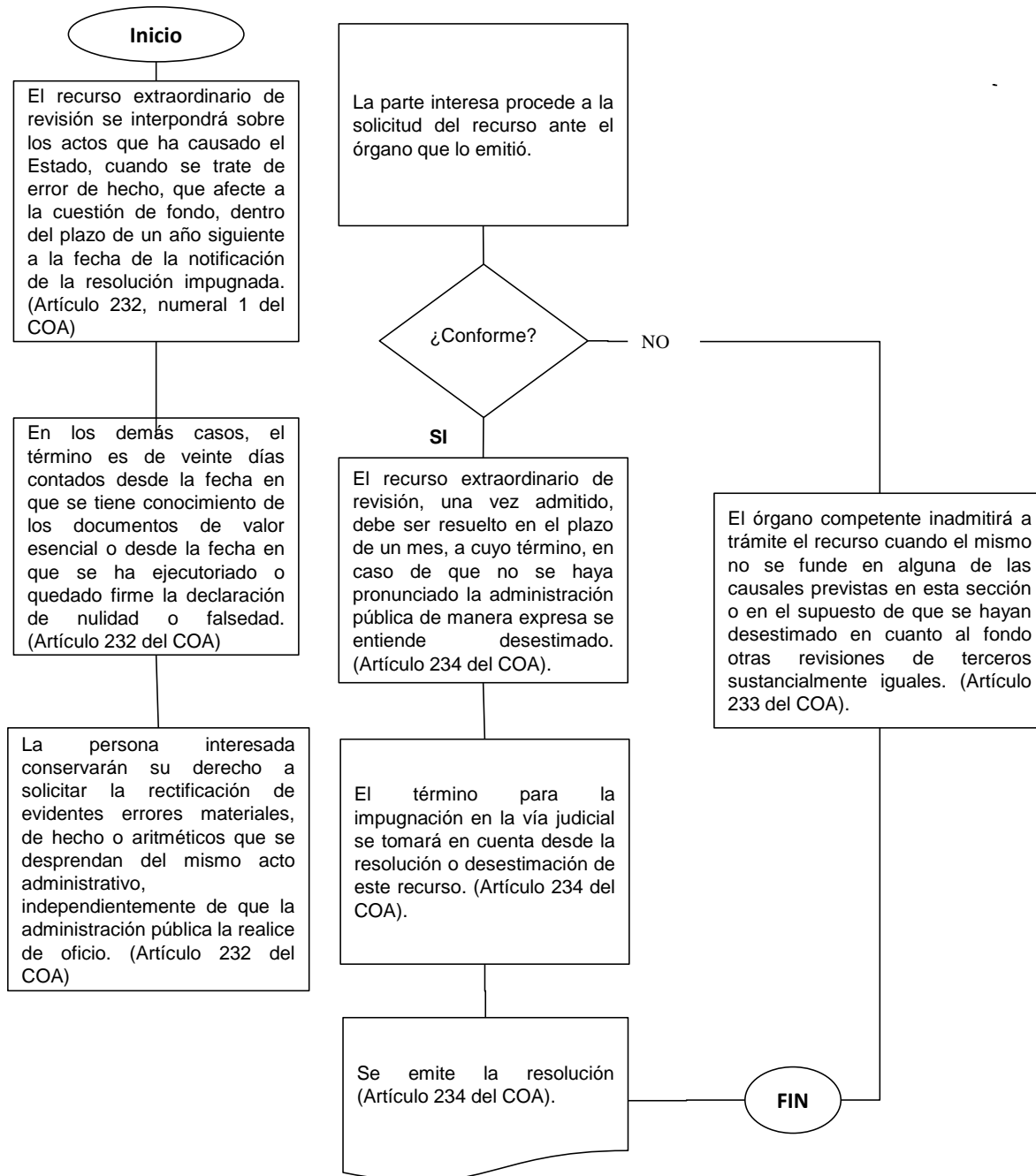


Figura 2. Flujograma de procedimiento del recurso extraordinario de revisión

Fuente: (Colombia, Congreso de la República, 2011).

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

### **1.2.10 Análisis de la impugnación propuesto en el no vigente Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE)**

El artículo 69 de ERJAFE, trata sobre la impugnación en el proceso administrativo ecuatoriano, indicando de manera taxativa que:

Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa (Ecuador, Presidencia de la República, 2002).

Lo primero que llama la atención en la cita, es la puntualización de que no es necesario el agotamiento de la vía administrativa para impugnar en sede judicial, cuestión contraria a lo que dispone actualmente el COA, quien establece que hay que agotar, por ejemplo, el recurso extraordinario de revisión en vía administrativa para poder ir a la vía judicial. A su vez, en el artículo 74 del mismo instrumento legal manifiesta que:

Los actos de simple administración por su naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa no son propiamente impugnables. Ello sin perjuicio del derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un dictamen o informe cuando ellos eran necesarios o cuando se sustentó en un informe o dictamen erróneo (Ecuador, Presidencia de la República, 2002).

Queda claro, de acuerdo a lo que estipula este artículo, que solo se impugnan actos administrativos y no simples actos consultivos y preparatorios del acto per se. Además, en el artículo 77 se estipula que las diversas manifestaciones jurídicas que de una u otra manera han intervenido en la formación y ejecución de un contrato administrativo pueden ser impugnadas ya sea en sede administrativa o judicial.

Posteriormente, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva establece una diferenciación entre hechos administrativos y actos normativos y, en cada uno señala la posibilidad de impugnación. Por ejemplo, indica, que, en el hecho administrativo, quien se sienta afectado debe denunciar o presentar reclamo ante la autoridad competente y si ésta lo niega, se abre entonces el derecho a impugnar esa decisión ya sea en sede administrativa o judicial. Así mismo, dispone que cuando estos hechos administrativos afecten una garantía constitucional se podría impugnar en la forma prevista en la Constitución.

En cuanto a los actos normativos, indica en el artículo 83 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva que las personas afectadas “directamente por las disposiciones de actos normativos o por los actos de ejecución de los mismos podrán pedir su derogatoria o reforma en sede administrativa, sin perjuicio del derecho que les asiste de impugnarlos judicialmente” (Ecuador, Presidencia de la República, 2002). Esto es, que cuando el ejecutivo dicte reglamentos u otras normas, si existe una persona afectada, esta puede recurrir tanto en vía administrativa como en vía judicial para hacer cesar los efectos de la perturbación.

### **1.2.11 Tipos de recursos previstos por el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva**

Según el artículo 173 de ERJAFE, contra las resoluciones y los actos de trámite, si ellos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y con esa decisión se produce “la imposibilidad de continuar el procedimiento, y la indefensión o perjuicio de difícil o imposible reparación a derechos e intereses legítimos”, allí procede interponer los recursos de apelación y de reposición, que se fundamentarán en cualquier motivo de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 129, 30 y 131 del ERJAFE.

En el caso de los convenios y tratados internacionales podrán sustituir los recursos de apelación o reposición, por los procedimientos de solución pacífica de conflictos como la conciliación, mediación o arbitraje, en los términos de dichos convenios y tratados internacionales y la Ley de Arbitraje y Mediación.

En el artículo 174, se plantea el recurso de reposición, cuyo objeto son los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa, lo cual se haría ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado y los que también pueden ser apelados ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración.

Tabla 2.

Cuadro comparativo de los recursos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y en el Código Orgánico Administrativo vigente

ELEMENTOS	ERJAFE	COA
<b>Características del recurso de Reposición</b>	<p><b>Procedencia:</b> procede contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio de difícil o imposible reparación a derechos e intereses legítimos, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 129, 30 y 131 de esta norma. No procede contra disposiciones administrativas de carácter general y se puede sustituir por medios alternativos de solución de conflictos en los convenios y tratados internacionales</p> <p><b>Objeto:</b> Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado y que aún no ponen fin a la vía administrativa.</p> <p><b>Ante quien se interpone:</b> ante el mismo órgano de la administración que los dicta.</p>	No existe

ELEMENTOS	ERJAFE	COA
	<p><b>Plazo para la interposición:</b> el plazo será de 15 días, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.</p> <p><b>El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso:</b> dos (2) meses.</p> <p><b>Recurrencia del recurso:</b> No se puede volver a interponer.</p> <p><b>¿Si el recurso no es favorable que se hacía?:</b> se recurría en apelación o a la vía judicial (contencioso-administrativo).</p>	
<p><b>Características del recurso de Apelación</b></p>	<p><b>Procedencia:</b> son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado y también procede contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio de difícil o imposible reparación a derechos e intereses legítimos, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 129, 30 y 131 de esta norma. No proceden contra disposiciones administrativas de carácter general Se puede sustituir por medios alternativos de solución de conflictos en los convenios y tratados internacionales.</p>	<p><b>Procedencia:</b> son susceptibles de este recurso los actos administrativos. Los actos de simple administración no son impugnables.</p> <p><b>Objeto:</b> el acto administrativo</p> <p><b>Ante quien se interpone:</b> ante el mismo órgano de la administración que los dicta.</p> <p><b>Plazo para la interposición:</b> el término será de 10 días contados desde la notificación del acto administrativo, objeto de la apelación.</p> <p><b>El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso:</b> un (1) mes desde la fecha de interposición.</p> <p><b>Recurrencia del recurso:</b> No dice nada</p> <p><b>¿Si el recurso no es favorable que se hace?:</b> se recurría a la vía judicial (contencioso-administrativo).</p>

ELEMENTOS	ERJAFE	COA
	<p><b>Objeto:</b> las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación.</p> <p><b>Ante quien se interpone:</b> ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración.</p> <p><b>Requisito:</b> podrá interponerse directamente sin que medie reposición o contra la resolución que niegue la reposición.</p> <p><b>Plazo para la interposición:</b> será de 15 días contados a partir del día siguiente al de su notificación. Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.</p> <p><b>Plazo máximo para dictar y notificar la resolución:</b> dos (2) meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se entenderá favorable el recurso.</p> <p><b>Recurrencia.</b> De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa.</p> <p><b>¿Si el recurso no es favorable que se hacía?:</b> Contra la resolución de un recurso de apelación no cabe ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extra ordinario de revisión.</p>	

ELEMENTOS	ERJAFE	COA
<p><b>Características del recurso extraordinario de revisión</b></p>	<p><b>Procedencia:</b> para actos dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas; para los casos cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate; cuando en la resolución hayan influido documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, anterior o posterior a aquella resolución; y, cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como delito y así declarados en sentencia judicial firme. La autoridad ante quien se interpone podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en este artículo.</p> <p><b>Objeto:</b> la revisión de actos o resoluciones firmes y si el recurso no es favorable a la parte.</p> <p><b>Ante quien se interpone:</b> ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma.</p> <p><b>Plazo para la interposición:</b> el plazo de tres años a partir del inicio de su vigencia en los casos de los literales a) y b), y de tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, siempre que no</p>	<p><b>Procedencia:</b> contra el acto administrativo que ha causado estado o sea, que ha quedado firme, porque al dictarlo se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecta a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente; que al dictarlos se haya incurrido en manifiesto error de derecho que afecta la cuestión de fondo; que aparezcan nuevos documentos de gran valor para la solución del caso; que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios falsos con desconocimiento previo del Interesado o que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se haya declarado la misma en sentencia judicial ejecutoriada. No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en la vía judicial y el órgano competente no admitirá el recurso cuando el mismo no se funde en alguna de las causales previstas.</p> <p><b>Objeto:</b> la revisión es para actos administrativos que han causado estado</p> <p><b>Ante quien se interpone:</b> no lo dice taxativamente, pero según el artículo 220 numeral 5 se interpone ante el mismo órgano de la administración que los dicta.</p> <p><b>Plazo para la interposición:</b> cuando se ha incurrido en evidente y manifiesto error de</p>



ELEMENTOS	ERJAFE	COA
	<p>hayan transcurrido cinco años desde el inicio de la vigencia del acto de que se trate en los otros casos.</p> <p><b>Plazo máximo para dictar y notificar la resolución:</b> los artículos 69 y 127 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva establecen que el plazo máximo para resolver las peticiones y procedimientos sometidos a las entidades sujetas al Estatuto será de 60 días, luego de lo cual la petición se entenderá aceptada.</p> <p><b>Recurrencia:</b> no se puede volver a interponer y agota la vía administrativa</p> <p><b>Si el recurso no es favorable que se hacía?:</b> se recurría a la vía judicial.</p>	<p>hecho, se interpone en el plazo de un (1) año siguiente a la fecha de notificación de la resolución impugnada. En todos los demás casos, se interpone en un lapso de 20 días contados desde la fecha de que se tiene conocimiento de los documentos esenciales.</p> <p><b>Plazo máximo para dictar y notificar la resolución:</b> una vez admitido debe ser resuelto en el plazo de un (1) mes y si la administración no lo resuelve en ese tiempo, se entiende desestimado y así se agotaría allí la vía administrativa y se puede pasar a la vía judicial.</p> <p><b>Recurrencia: No dice nada</b></p> <p><b>¿Si el recurso no es favorable que se hacía?:</b> se recurre a la vía judicial</p>

Fuente: " (Ecuador, Presidencia de la República, 2002) y (Colombia, Congreso de la República, 2011; Congreso de la República, 2011; Congreso de la República, 2011).

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

En el cuadro anterior, se muestra los aspectos esenciales alcanzados con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo (COA) y el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; donde se describen los elementos comparativos sobre los tipos de recursos administrativos a los que pueden acceder los ciudadanos como administrados para defenderse ante la administración pública.

Se observa además en cuanto al recurso de reposición estaba contemplado ampliamente en el ERJAFE como un mecanismo que permite acudir antes de los actos administrativos que emanan de la administración pública, y que naturalmente influyen sobre los derechos intersubjetivos de los ciudadanos como administrados; los cuales

tienen este recurso para acudir a defenderse, que además en ningún caso constituye el agotamiento de la vía administrativa.

Por su parte, en el Código Orgánico Administrativo (COA) esta figura del recurso administrativo no se contempló, lo que representa una reducción para los ciudadanos que requiere acudir a estos recursos para dirimir algún tipo de omisión, error o exceso cometido por la administración pública sobre un caso en particular. En el capítulo III de esta investigación se desplegará un análisis más exhaustivo sobre cada uno de los recursos administrativos y en particular en el de reposición.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO METODOLÓGICO**

En este apartado se presenta todos los aspectos metodológicos que orientó el desarrollo de este trabajo. Se describe de manera específica el tipo de estudio, la población y muestra que encauzó el proceso investigativo, además del instrumento y los métodos procedimentales para el tratamiento de la información lograda. A partir de los argumentos de (Gómez, 2012) se entiende por metodología como “la manera de organizar el proceso de la investigación, de controlar sus resultados y de presentar posibles soluciones a un problema que conlleva la toma de decisiones”. Esta definición está vinculada con la investigación científica, que no es sino un proceso organizado, sistemático, riguroso, exhaustivo, consciente, controlado, para llegar al conocimiento que permita tener otra visión sobre la realidad de una temática en particular, mostrando el comportamiento.

Por supuesto, no es lo mismo la investigación natural, que la investigación social, la primera, se organiza a través del denominado método científico, que empieza con una hipótesis y termina con leyes generales. En la segunda, el problema es mayor, por la complejidad del comportamiento social, por lo que se hace necesario un cuidado supremo para ir disponiendo los conocimientos existentes de manera concurrente, extrayendo unos de otros para encontrar los nudos inexplorados y llegar finalmente, a entender los fenómenos y sacar de toda la experiencia unas conclusiones y unas recomendaciones nuevas, que aporten soluciones a los problemas planteados.

Desde otra visión, la metodología es: “la utilización consciente de los principios, categorías y leyes de la filosofía en el trabajo de investigación. También se dice que Metodología es el estudio crítico del método, o también la teoría general del método...” (González, Lavín, & Curiel, 2003).

## **2.1 Tipo de investigación**

Esta investigación se consideró mixta, por cuanto se utilizó tanto el trabajo documental para analizar los fundamentos teóricos y jurídicos relacionados con los recursos en la vía administrativa en el vigente Código Orgánico Administrativo, así como la investigación de campo propia del enfoque cuantitativo. Para (Arias, 2012, pág. 27) los estudios documentales se refieren a “un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas”. En efecto, en esta investigación se consultaron diversas fuentes bibliográficas existentes sobre el tema de los recursos de impugnación en el espectro administrativo ecuatoriano.

En lo que respecta a la investigación de campo, (Arias, 2012, pág. 31) expresa que “es aquella que consiste en la recolección de datos directamente de los sujetos investigados, o de la realidad donde ocurren los hechos (datos primarios), sin manipular o controlar variable alguna”. Por ende, el trabajo de campo consistió en la aplicación de un cuestionario tipo encuesta para recoger la información de una muestra intencional de servidores públicos, vinculadas directamente con las variables del estudio, que permitan dar respuestas oportunas a los fines que se persigue con el fenómeno investigativo.

## **2.2 Población**

Este ámbito representa un todo, una vez que se conocen las características de los individuos que serán objeto de estudio, resultando relevante tomar una muestra a partir de la naturaleza similar de los sujetos. Sobre ello, (Arias, 2012, pág. 81) define como: “Un conjunto finito o infinito de elementos con características comunes para los cuales serán extensivas las conclusiones de la investigación. Esta queda determinada por el problema y por los objetivos del estudio”.

De acuerdo con este señalamiento en este punto, la población del estudio asumió características homogéneas, (servidores públicos); además de la cualidad

finita, determinada y accesible, la cual estuvo conformada por seiscientos treinta (630) individuos, todos estudiantes de la carrera de Derecho en la Universidad Metropolitana de Ecuador.

### **2.3 Muestra**

En cuanto a la muestra, ella estuvo representada por setenta (70) servidores públicos, todos estudiantes de la Universidad Metropolitana de Ecuador que trabajan en diferentes entidades públicas, se tomó en cuenta la definición de muestra en función de las ideas plasmada por (Arias, 2012, pág. 83) al sostener que es “un subconjunto representativo y finito de la población”. En este caso, se corresponde en un 10% del total de población, lo que significa, que los resultados se pueden perfectamente generalizar.

### **2.4 Instrumento**

El instrumento utilizado para la recopilación de datos fue el cuestionario grupal o autoadministrado, conceptualizado como “el instrumento que posibilita recoger información sobre cuestiones o fenómenos con implicación social...el cuestionario grupal o autoadministrado es el más empleado y se aplica a pequeños grupos seleccionados previamente reunidos en un lugar para tal fin” (Villabella, 2009). Siguiendo estas pautas, el cuestionario se estructuró con once (11) preguntas de carácter cerrado con opciones de respuesta múltiples, es decir, en la mayoría con tres (3) alternativas para seleccionar por parte de los sujetos objeto de análisis.

### **2.5 Métodos**

Con respecto a este aparatado, que tiene como propósito llevar a cabo todos unos pasos rigurosos, sistemáticos y de diagramación consistentes sobre los procedimientos para el análisis, comprensión e interpretación de la información que se alcance de la aplicación de cuestionario. Sobre el particular se tiene que el método de trabajo científico es:

La sucesión de pasos que debemos dar para descubrir nuevos conocimientos o en otras palabras, para comprobar o desaprobar hipótesis que expliquen o predicen conductas de fenómenos, desconocidos hasta ese momento. El método científico es la forma de abordar la realidad, de estudiar los fenómenos de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento, con el propósito de descubrir la esencia de los mismos y sus relaciones. (González, Lavín, & Curiel, 2003)

Con lo cual, las actividades de investigación científica son las que facilitan las acciones a seguir. En este estudio, se aplicaron diversos métodos, todos ellos orientados a cumplir los objetivos planteados en la investigación. Entre los utilizados estuvieron: análisis, síntesis, deductivo, inductivo, crítico y comparativo.

### **2.5.1 El método de análisis**

Análisis significa descomposición, o sea, la separación de un todo en las partes o elementos que lo constituyen, todo ello con el propósito de conocer la naturaleza del fenómeno u objeto que se estudia, de manera profunda y, a partir de esto hacer analogías, comprender el comportamiento. En cuanto a ello, argumenta (Hurtado, 2006, pág. 32) “el análisis de las definiciones relacionadas con un tema”. De esta forma, el análisis va de lo concreto a lo abstracto, ya que se parte del todo y de allí, se pasa a las partes, que vienen a constituir la parte abstracta.

En el caso del presente estudio, el análisis se utilizó para desglosar el tema de los recursos en la vía administrativa en el vigente Código Orgánico Administrativo, empezando por el Estado, luego, la función administrativa, la administración pública, los principios y elementos, el derecho administrativo, el acto administrativo, elementos y clasificación de los actos administrativos, las sanciones administrativas, los medios de impugnación, entre otros componentes esenciales en el contexto de la cosa pública.

### **2.5.2 El método de síntesis**

Con relación a este método como procedimiento de abordaje de investigación, se sostiene que:

La síntesis significa reconstruir, volver a integrar las partes del todo; pero esta operación implica una superación respecto de la operación analítica, ya que no representa sólo la reconstrucción mecánica del todo, pues esto no permitirá avanzar en el conocimiento; implica llegar a comprender la esencia del mismo, conocer sus aspectos y relaciones básicas en una perspectiva de totalidad. No hay síntesis sin análisis sentencia Engels, ya que el análisis proporciona la materia prima para realizar la síntesis (Ruíz, 2007).

En esta perspectiva, el método de síntesis que se aplicó, contribuyó en esta investigación en un proceso de reconstrucción de todo el material analizado e interpretado sobre los aspectos más preponderantes del recurso como vía administrativa; permitiendo además que se logran las conclusiones, recomendaciones, así como el resumen y la introducción.

### **2.5.3 El método deductivo**

Este se ubica en un proceso profundamente subjetivo, que parte del conocimiento general, mediante el uso de instrumentos científicos en particular, pues tiene la cualidad de ir de lo complejo a lo simple. Sobre este manifestaron (Rodríguez & Pérez, 2017, pág. 11): “Se pasa de un conocimiento general a otro de menor nivel de generalidad. Las generalizaciones son puntos de partida para realizar inferencias mentales y arribar a nuevas conclusiones lógicas para casos particulares”. Este método como herramienta del conocimiento científico está directamente relacionado con la experiencia humana, los sentidos y la memoria, la intersubjetividad del individuo como herramienta para la producción gnoseológica. La aplicación del método deductivo lleva a un conocimiento con grado de certeza absoluto, permitiendo partir de un conjunto de hipótesis y llegar a una conclusión.

En esta investigación, este método sirvió para la estructuración de los contenidos teóricos jurídicos, organizados desde lo más general hasta lo más específico, entendiendo como la parte más general, el Estado, pasando a la función administrativa del Estado, la administración, el derecho administrativo, hasta llegar a los recursos administrativos, como factores con características particulares.

#### **2.5.4 El método inductivo**

En términos generales, este método consiste en establecer enunciados universales ciertos a partir de la experiencia, que en este caso, por ser una investigación social, se refiere al trabajo de campo, traducido en la aplicación de un cuestionario tipo encuesta, para ir lógicamente desde la observación de los fenómenos o hechos de la realidad a la ley universal que los contiene.

Para este método, (Rodríguez & Pérez, 2017, pág. 10) opina que es: “Una forma de razonamiento en la que se pasa del conocimiento de casos particulares a un conocimiento más general, que refleja lo que hay de común en los fenómenos individuales”. En el caso de este trabajo contrario al deductivo, se organizó partiendo de lo particular, hasta llegar a las conclusiones relacionadas con los objetivos que el fenómeno se planteó previamente.

#### **2.5.5 El método crítico**

Se utilizó para cuestionar cada elemento analizado a través del razonamiento lógico que el investigador como sujeto cognoscente abordó en todas las fases de las actividades. En este caso, se hizo uso de las características propias del pensamiento crítico, tales como: la motivación y disposición, la mente abierta, la imparcialidad, la perseverancia e integridad intelectual y la libertad de pensamiento, entre otros.

#### **2.5.6 El método comparativo**

Este método de acuerdo con la Escuela alemana juscomparatista y la escuela de análisis económico del derecho, y con algunos complementos agregados por Juan Pablo Galeano en Colombia, los cinco pasos son para la aplicación de este método son:

1. Identificación del problema común entre los elementos a comparar.
2. Descripción de las instituciones jurídicas a ser comparadas



3. Identificación de los contextos tanto sociales como económicos, políticos y culturales que influyen de alguna manera en los elementos a comparar.
4. Comparar tomando en cuenta semejanzas y diferencias.
5. Extraer conclusiones como resultado de la comparación.

En el caso objeto de indagación, el método comparativo proporcionó una herramienta apropiada para buscar semejanzas y diferencias de los recursos o medios de impugnación entre el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico Administrativo vigente de la República del Ecuador.

## 2.6 Resultados

A continuación se exponen los resultados producto de la aplicación del cuestionario a la muestra seleccionada.

Tabla 3.

Trabaja usted como servidor público

Alternativas	Frecuencia	Ponderación
Si	70	100%
No	-	0%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

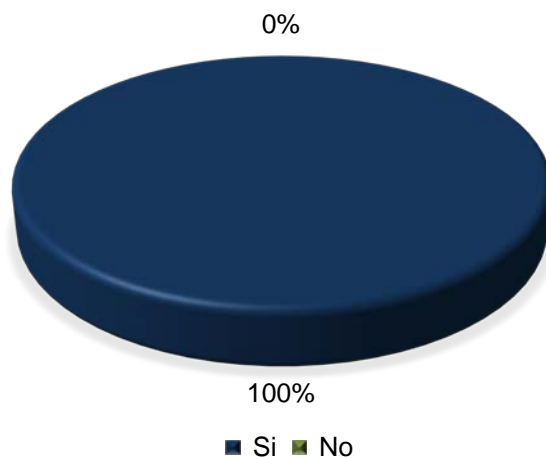


Gráfico 1. Trabaja usted como servidor público

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

Como se observa en los datos que aportó los resultados alcanzados con el cuestionario sobre el ítem 1, que sintetizan en la tabla 3 y gráfico 1, la totalidad de la muestra seleccionada desempeña funciones, actividades y tareas dentro de la administración pública ecuatoriana.

Tabla 4.

## Tiempo de servicio en la administración pública

Alternativas	Frecuencia	Ponderación
Menos de 1 año	27	39%
1 año a 4 años	35	50%
5 años o más	8	11%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

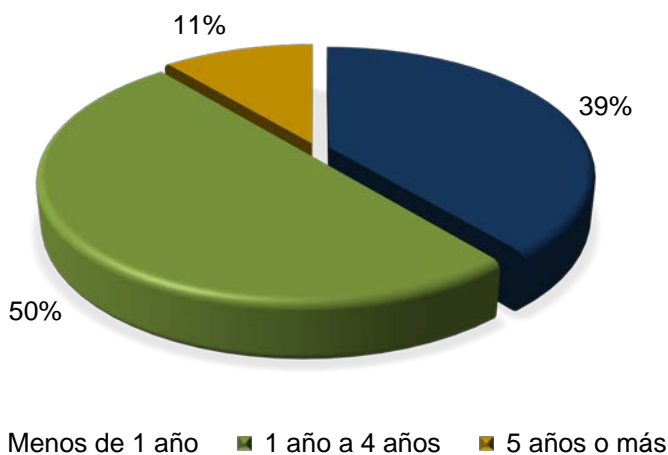


Gráfico 2. Tiempo de servicio en la administración pública

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

Los datos que se reflejan en la tabla 4 y gráfico 2, indican que la mayoría de la muestra encuestado opinó que 50% tiene entre 1 y 4 años de servicio, lo que significa que esta mayoría estuvo bajo el régimen del ERJAFE, lo mismo ocurre con un 11%, que tiene 5 y más años trabajando en la administración pública.

Tabla 5.

Conocimiento sobre el procedimiento administrativo aplicable en el ERJAFE

Alternativas	Frecuencia	Ponderación
Poco	18	25%
Medianamente	38	55%
Bastante	14	20%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

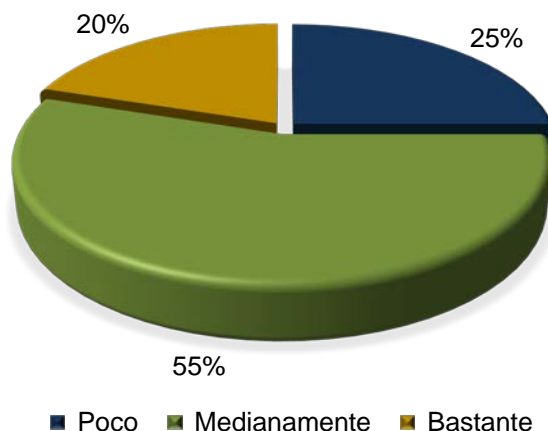


Gráfico 3. Conocimiento sobre el procedimiento administrativo aplicable en el ERJAFE

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

Los datos plasmados como resultados en la tabla 5 y gráfico 3, expresan que la mayoría de la muestra objeto de análisis, el 55%, conoce medianamente el procedimiento administrativo aplicable en el ERJAFE, mientras que el 20% por ciento lo conoce bastante, lo que permite inferir que existe un nivel de conocimiento apropiado sobre el instrumento legal.

Tabla 6.

¿Conocía usted, los recursos administrativos aplicables en el ERJAFE?

Alternativas	Frecuencia	Ponderación
Poco	16	23%
Medianamente	33	47%
Sí, lo sabía	21	30%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

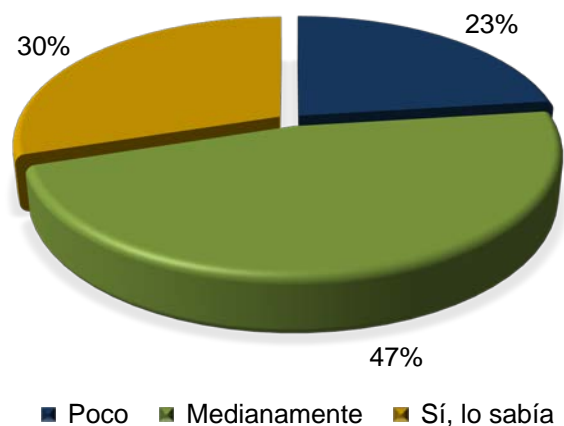


Gráfico 4. Conocimiento sobre recursos administrativos aplicables en el ERJAFE

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

Los datos de la tabla 6 y gráfico 4, representan que la mayoría de la muestra 47%, tenía medianamente conocimiento sobre los recursos que existían en el ERJAFE y un 30% lo sabía, es decir, que los sujetos encuestados estaban en capacidad para responder el cuestionario sobre los recursos administrativos.

Tabla 7.

¿Cuáles eran los recursos administrativos que contemplaba el ERJAFE para que los administrados se defendieran?

<b>Alternativas</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Ponderación</b>
Apelación, reclamo y ext. de revisión	9	13%
Extraordinario de revisión y apelación	5	7%
Ext. de revisión, apelación y reposición	56	80%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

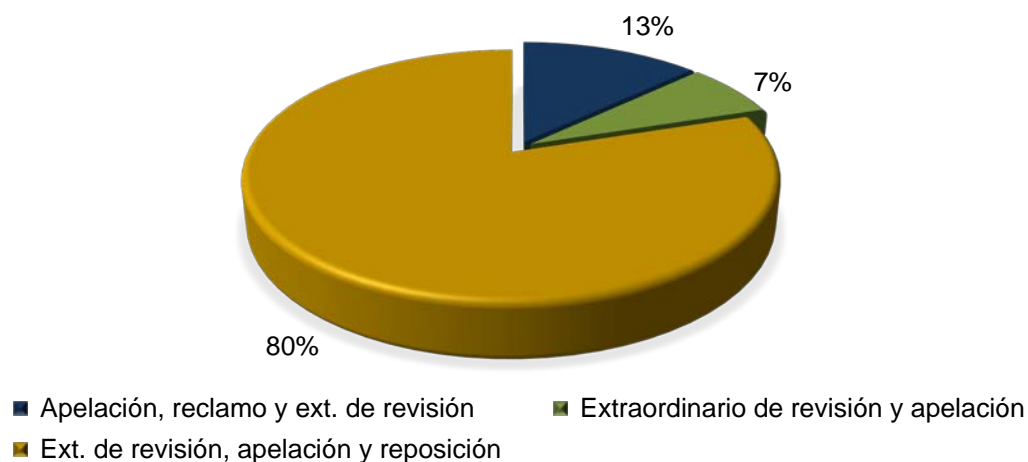


Gráfico 5. Recursos administrativos contemplados en el ERJAFE para que los administrados se defendieran

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

La tabla 7 y gráfico 5, indican que el 80% de la muestra acertó en lo relacionado con los recursos administrativos contemplados en el ERJAFE para que los administrados se defendieran, lo que significa que existía muy buen conocimiento sobre este aspecto entre los servidores públicos, sobre el accionar de las funciones que desempeñaban en el quehacer cotidiano diario.

Tabla 8.

Conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo

<b>Alternativas</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Ponderación</b>
Poco	59	84%
Medianamente	7	10%
Bastante	4	6%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

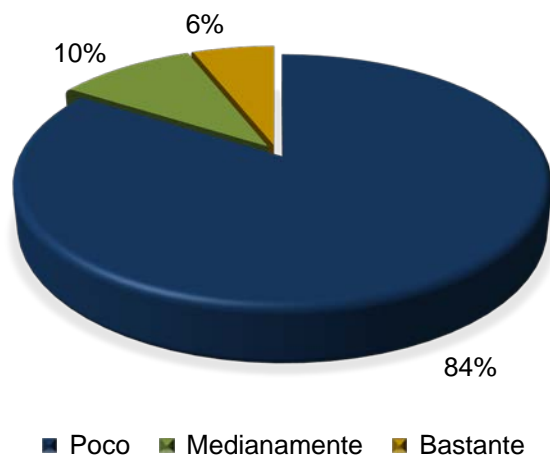


Gráfico 6. Conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

Los datos aportados por la tabla 8 y el gráfico 6, revelan que un alto porcentaje de la muestra que alcanzó el 84%, manifestó que tienen poco conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo, lo que representa fuertes debilidades en el manejo del instrumento normativo para gestionar los trámites que este establece.

Tabla 9.

## Recursos administrativos contemplados por el COA

Alternativas	Frecuencia	Ponderación
Apelación, reclamo y ext. de revisión	21	30%
Extraordinario de revisión y apelación	15	21%
Ext. de revisión, apelación y reposición	34	49%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

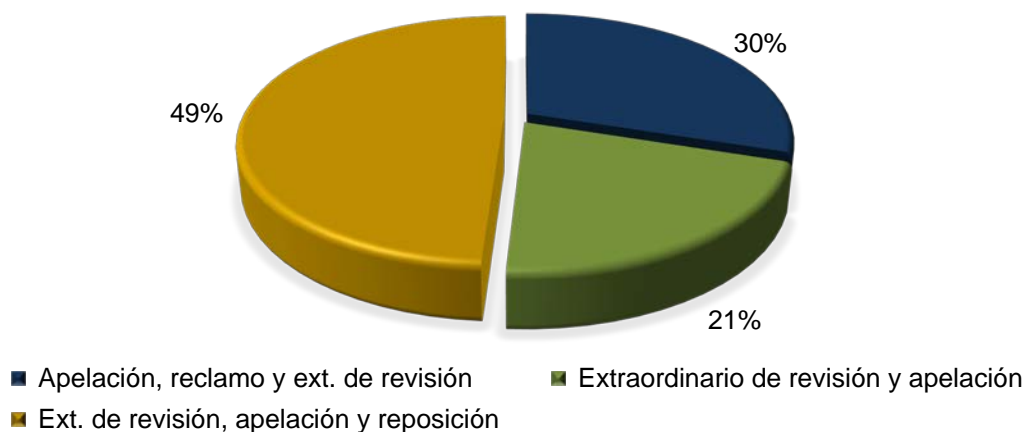


Gráfico 7. Recursos administrativos contemplados por el COA

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

Los datos aportados por la tabla 9 y el gráfico 7, evidencian que un 49% de la muestra encuestada respondió erróneamente que los recursos administrativos contemplados por el COA, son el extraordinario de revisión, apelación y reposición lo que confirma que ellos tienen aún poco conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo.



Tabla 10.

Existencia de diferencia entre los recursos contemplados en el ERJAFE y en el COA

<b>Alternativas</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Ponderación</b>
Poca diferencia	8	11%
Mediana diferencia	12	17%
Bastante diferencia	9	13%
No lo sé	41	59%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

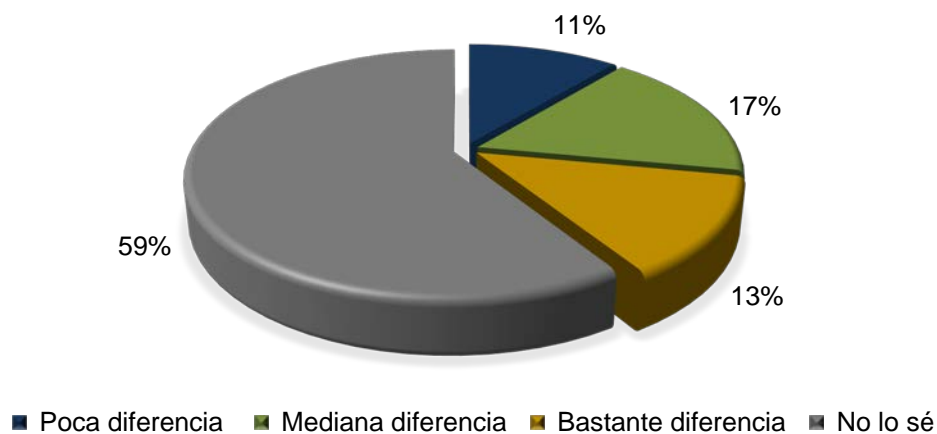


Gráfico 8. Existencia de diferencia entre los recursos contemplados en el ERJAFE y en el COA

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

Los datos de la tabla 10 y gráfico 8, indican que el 59%, es decir, una mayoría significativa de la muestra no sabe si existe diferencia entre los recursos contemplados en ERJAFE y en el COA, lo que es lógico, pues la misma mayoría de la muestra señala que tienen poco conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo.

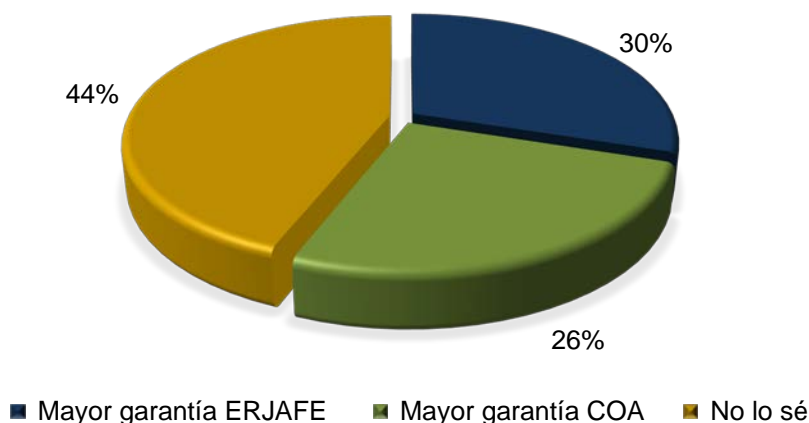
Tabla 11.

*Opinión sobre el instrumento legal que da mayor garantía de defensa: ERJAFE o COA*

<b>Alternativas</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Ponderación</b>
Mayor garantía ERJAFE	21	30%
Mayor garantía COA	18	26%
No lo sé	31	44%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

Fuente: Investigación propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).



Gr3fico 9. Opini3n sobre el instrumento legal que da mayor garant3a de defensa:  
ERJAFE o COA

Fuente: Investigaci3n propia.

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

Los datos de la tabla 11 y gr3fico 9, se3alan que el 44% de los encuestados, casi la mitad respondi3 que no sabe cu3l de los instrumentos legales, si el ERJAFE o el COA da mayor garant3a de defensa a los administrados, lo que ratifica que los servidores p3blicos a quienes se les aplic3 el instrumento a3n no est3 claro sobre los recursos administrativos.

## CAPÍTULO III

### ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Dentro de los fines que este estudio persiguió se encuentran analizar si existe o no disminución de los recursos en la vía administrativa en el Código Orgánico Administrativo (COA) y cómo repercute ello en los administrados, además de unos objetivos específicos que en este capítulo se realizaron los respectivos análisis e interpretación para dejar bien delimitado cómo se materializaron, más allá de la descripción de los resultados plasmados en la sección anterior. Para dar respuesta al objetivo inherente a fundamentar teórica y jurídicamente los recursos en la vía administrativa en Ecuador.



Figura 3. El Estado, la relación teórica y jurídica con los recursos administrativos

Fuente: Salazar, Stefanya (2020).

En el capítulo I, se efectuó un despliegue referencial teórico con suficiente amplitud, profundidad y pertinencia sobre los ápices más resaltantes y relevantes que envuelven el tema de los recursos en la vía administrativa en la República del Ecuador, atendiendo a lo que emana el nuevo instrumento jurídico que regula la materia y qué influencia ejerce este en los administrados, personificados por los ciudadanos. Este esbozo teórico abarcó antecedentes del estudio, el rol que tiene el Estado, la función administrativa, la administración pública, el derecho administrativo, acto, sanción,

procedimiento y recurso de carácter administrativo, además de otros factores esenciales que detallan cada uno de ellos, tal como se muestra en la siguiente figura 3.

A continuación se analizan los resultados que se obtuvieron y que están expuestos en los cuadros y gráficos del Capítulo II, a los efectos de proceder a dar respuesta al objetivo específico relativo a diagnosticar el conocimiento que tienen los servidores públicos de Quito sobre los recursos administrativos tanto del COA como de los que se interponían antes del apareamiento de este instrumento legal.

Se observó que la muestra fue bien seleccionada, pues todos los consultados tienen la calidad de funcionarios públicos en función de los resultados alcanzados, donde un 50% tiene entre 1 y 4 años de servicio, mientras que un 11% afirmó que han desempeñado labores con 5 y más años en la administración pública, según aparece reflejado en el cuadro 4 y gráfico 2, lo que significa que esta mayoría de un 61% agrupado, estuvo bajo el régimen del ERJAFE y que ahora está bajo el régimen del COA, por lo que son servidores que muy bien pueden conocer los beneficios y perjuicios de cada uno de estos regímenes administrativos, representando una fortaleza para la presente investigación.

Sin embargo, es extraño que la mayoría de la muestra de un 55%, indicara que conoce medianamente el procedimiento administrativo aplicable en el ERJAFE y sólo un porcentaje del 20% si lo conoce bastante, así mismo esta situación ocurre con los datos exhibidos, los cuales señalan que un 47% de los sujetos encuestados tenía medianamente conocimiento sobre los recursos que existían en el ERJAFE, mientras un 30% si lo sabía, es decir, que ello podría estar indicando, que en la administración pública existen debilidades con respecto a los programas de capacitación, formación y adiestramiento para los servidores públicos en la normativa que le es propia, colocándolos en indefensión, pero además, no aprovechando las fortalezas para que tengan un mejor desempeño en el trabajo, factor que limita el accionar en el quehacer diario.

En ese sentido, de los datos antes expuestos, llama la atención, que una cantidad que no llega sino al 44%, menos de la mitad de los servidores públicos, tiene

conocimiento del procedimiento administrativo sancionador expuesto en el ERJAFE, y sólo un 29% ligeramente por encima de la cuarta parte de los funcionarios lo conocían bastante. Aquí se refleja que las debilidades que presentan los colaboradores pueden estar en diversos aspectos sobre el manejo de los instrumentos jurídicos que regulan la materia del recurso de vía administrativa.

En cuanto al conocimiento que se tiene del procedimiento administrativo sancionador del COA, un 67% dice que lo conoce poco. De ello se desprende, que la administración pública no le otorga el valor estratégico que representa la capacitación de los empleados como factor esencial en adquisición y fortalecimiento de las capacidades y competencias intelectuales que eleve los niveles de productividad y desempeño en las funciones, actividades y tareas sobre los procesos y procedimientos que se ejecutan, sabiendo de los beneficios que trae la capacitación precisamente en estos casos para evitar las acciones de inercia, inacción y omisiones que tanto daño le hacen a la administración y a los administrados hay quiénes haya que sancionar. Sobre este particular, sostienen que:

El Estado a través de la administración pública, lleva a cabo todos sus programas y proyectos, los cuales afectan la vida de todos los ciudadanos y habitantes de un país. Por esta razón es de interés fundamental, atender su formación profesional y capacitación para realizar los actos de gobierno y generar los servicios públicos con eficiencia (...) Para que el gobierno y la administración pública puedan colocarse en una posición estratégica, que les permita entrar a una etapa de desarrollo institucional constante y permanente, se debe enfatizar la necesidad de que los cuadros administrativos sean convertidos en medios del cambio deseado...Un programa adecuado de capacitación, basado en estrategias probadas científicamente, podrá lograr un cambio en las actitudes y habilidades laborales de los servidores públicos (Pino, 2003).

Asimismo, el cuadro 7 y gráfico 5, revela que el 80% de la muestra acertó en lo relacionado con los recursos administrativos contemplados en el ERJAFE para que los administrados se defendieran, lo que es lógico, por el tiempo que tenía la vigencia y aplicación, pero no por la capacitación de los funcionarios, lo que explica

perfectamente, los datos aportados en el cuadro 8 y gráfico 6, mostrando que un 84% manifestó que tienen poco conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo, ratificándose el problema de la falta de capacitación ante los resultados del cuadro 9 y gráfico 7 donde un 49% respondió erróneamente que los recursos administrativos contemplados por el COA, son el extraordinario de revisión, apelación y reposición, lo que confirma que ellos tienen aún poco conocimiento del procedimiento administrativo establecido en este instrumento legal.

Esta situación conlleva además con los hallazgos logrados en el cuadro 10 y gráfico 8, donde el 59%, considerado una mayoría significativa de los sujetos encuestados no sabe si existe diferencia entre los recursos contemplados en ERJAFE y en el COA, lo que es lógico, pues la misma mayoría de la muestra, señala que tienen poco conocimiento del procedimiento administrativo establecido en el actual Código Orgánico Administrativo.

Conviene subrayar también, los datos del cuadro 11 y gráfico 9 donde el 44% de la muestra, respondió que no sabe cuál de los instrumentos legales, si el ERJAFE o el COA da mayor garantía de defensa, lo que ratifica que los servidores públicos a quienes se les aplicó el instrumento aún no están claros sobre los recursos administrativos que les son aplicables, situación que permite inferir que la falta de capacitación es un aspecto que está influenciando negativamente sobre el manejo y conocimiento de las normativas jurídicas que regulan la materia.

Asimismo, para dar respuesta a comparar los recursos existentes en el Código Orgánico Administrativo (COA) y los que existían en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva para determinar si el COA aumentó o redujo los recursos de defensa de los administrados, en el punto 1.2.9 se muestra un cuadro adecuadamente amplio sobre los aspectos que caracterizan a los diferentes recursos que se plasmaron en ambos instrumentos, así como en el siguiente cuadro.

Es oportuno mencionar, que el procedimiento administrativo como recurso, representa una protección y un mecanismo de garantía a favor de los ciudadanos

como administrados; pues con este procedimiento se le exige a los organismos e instituciones gubernamentales que prestan servicios a la sociedad en general, actúen de conformidad a todos los principios que se establecieron sobre el funcionamiento de la administración pública en la Constitución de la República del Ecuador 2008.

Tabla 12.

Comparativo de los recursos establecidos entre el ERJAFE y el COA

Ley	Recurso		
	Reposición	Apelación	Ext. Revisión
Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE)	✓	✓	✓
Código Orgánico Administrativo (COA)	X	✓	✓

Fuente: Salazar, Stefanya (2020).

Sobrela celeridad de estos procedimientos de carácter administrativo como recursos que salvaguardan y le proporcionan un conjunto de acciones de las que disponen los administrados para defenderse sobre los actos que las instituciones gubernamentales llevan a cabo sobre un determinado asunto de interés para ambos, argumentan que:

Mientras que, el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también, y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo. (García & Fernández, 2011).

Este señalamiento, supone que las autoridades del Estado Nacional, deben promover atendiendo a las competencias que le han sido asignadas, los instrumentos jurídicos que busquen en la medida de las posibilidades siempre proteger los intereses generales de la sociedad, y de los particulares cuando estos lo demanden, y esto se

logra en la medida, que las autoridades impulsen el desarrollo de normativas que aseguren las máximas garantías para los administrados ante tener opciones para defenderse. Es oportuno traer a colación los argumentos plasmados sobre las características de estos recursos administrativos:

Conforme a que, los recursos administrativos están considerados como un género de las peticiones, presentan dos características específicas: 1.- El contenido de todo recurso administrativo se vincula con la existencia de un acto administrativo previo, por lo que, el administrado solicita su anulación, revocación, modificación o sustitución; y 2.- Para que una petición sea considerada como recurso administrativo, debe ser susceptible de presentación ante la autoridad de la cual emanó el acto administrativo previo, dentro de los plazos o términos contados desde la práctica de la notificación al administrado. Una tercera característica que toda petición debe tener para que se configure como un recurso administrativo es la legitimación del administrado, es decir, que exista la titularidad de un derecho o un interés legítimo, personal, vulnerado o lesionado por el acto administrativo previo, invocando el ofrecimiento de pruebas o nuevos elementos que la autoridad pública no tomó en cuenta, al momento de dictar el acto administrativo, motivo de la impugnación del mismo. Cumplidas las características antes explicadas, la petición se perfeccionará en un recurso administrativo y producirá los efectos de que la autoridad pública competente está obligada a emitir su resolución del recurso en el plazo o término legal. (Cajarville, 2011).

Queda entonces claro, que en el ámbito de los recursos administrativos interactúan dos actores esenciales, por un lado la administración pública en representación de la autoridad, dotada de legitimidad de origen que el ciudadano le proporcionó, y en cuyo caso se conforma por autoridad derivada. Por el otro está el administrado (ciudadano) como interesado, representando el papel del particular; que en virtud de un procedimiento ya emitido, tiene inconformidad por el acto o resolución administrativa dictada, que de acuerdo a él, la considerada desproporcionada, injusta o dañina para sus intereses, y procede así, a invocar un procedimiento de impugnación para que la autoridad revise la decisión como un derecho.



### **3.1 Del recurso de Reposición**

La acción de supresión del recurso administrativo de reposición que establecía el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, supone un retroceso para los ciudadanos como administrados, quienes se le disminuye de manera categórica mediante la reforma de esta ley materializada por el legislador, una alternativa más sobre el abanico de opciones para acudir a las instancias prevista para defenderse ante una situación específica que se produjera por la acción de un acto administrativo.

En este nuevo cuerpo normativo del Código Orgánico Administrativo (COA); sobre este aspecto, no se esbozaron las razones por parte de la Comisión de Justicia y Reforma del Estado de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador como poder público con competencia para legislar, donde los representantes de esa cámara indiquen cuales fueron los motivos o argumentos sólidos, coherentes y consistentes que impulsaron la toma de decisiones en el seno de esa instancia para proceder a la eliminación del referido recurso.

En la anterior normativa que regulaba la materia antes de la entrada en vigencia del COA, se estipulaba la procedencia del reposición, cuales era el objeto que es medio de impugnación le correspondía, ante qué instancia se efectuaba la interposición, cuáles eran los plazos para este procedimiento administrativo, además del plazo máximo para llevar a cabo el dictamen de la notificación sobre el recurso per se; así como los aspectos vinculados con la recurrencia de este mecanismo. Todos estos factores descritos se eliminaron unilateralmente, dejando al débil jurídico que es el ciudadano más indefenso ante la resta de una vía administrativa ante la cual acudir para defenderse.

### **3.2 Del recurso de Apelación**

Conviene señalar algunos aspectos que trajo consigo la entrada en vigencia de los recursos administrativos con el nuevo COA, se muestra que en los recursos de apelación hubo modificación sobre las normativas que regulan este medio tal como se

visualiza en la figura 4, que se materializaron en una reducción significativa sobre los plazos de interposición y notificación (en términos de lapsos de tiempo), pues en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), la primaria comprendía quince (15) días a partir del día siguiente para la interposición, mientras que ahora con el Código Orgánico Administrativo (COA), se estableció diez (10) días contados desde la notificación del acto per se.



Figura 4. Comparativo de aspectos modificados en el recurso de apelación

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

En la segunda, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso en el ERJAFE era de dos (2) meses, ahora en la nueva ley, representa sólo un (1) mes. Con respecto a este recurso, allí se ve que el legislador favoreció el principio de eficacia en la administración pública, en concordancia con lo establecido en el artículo 227 del pacto social de la República de Ecuador alcanzado por la sociedad en el año 2008, que busca darle celeridad a todos los procedimientos que se gestionan en el seno de los entes, organismos e instituciones gubernamentales para dar respuestas oportunas a la ciudadanía que acuden a estas instancias públicas por encontrarse inconforme ante un acto emanado de ellas.

### **3.3 Del recurso Extraordinario de Revisión**

El recurso extraordinario de revisión, como mecanismo de impugnación, que se mantuvo en la estructura legal ecuatoriana, representa un componente de impugnación sobre los actos que dicta la administración pública en el ejercicio de las funciones y competencia que este le han sido otorgadas a través de leyes y demás instrumentos administrativos; y que fue objeto de modificaciones en términos de tiempos y procedimientos que se describirán a continuación, con el propósito de profundizar sobre el impacto que se logró con la entrada en vigencia del COT. En la figura 5 se despliegan los elementos de este recurso que fueron objeto de modificación, y que serán detallados en este apartado de forma más explicativa.

En el caso de los recursos extraordinarios de revisión también fue objeto de una disminución significativa de los tiempos para proceder a la interposición del recurso, pues en el anterior instrumento legal (ERJAFE), se contemplaba un lapso de tres (3) años a partir del inicio del proceso; además de tres (3) meses desde la ejecución de la sentencia, siempre que en estas no hayan transcurridos cinco años desde el comienzo de la vigencia del procedimiento. Ahora bien, en lo que respecta al COA, el plazo acordado para la interposición es de un (1) año, siguiente a la fecha de notificación de la resolución; y para los demás casos se corresponderá con veinte (20) días contados desde la fecha que se tiene conocimiento del procedimiento.

### Aspectos modificados en el Recurso extraordinario de revisión

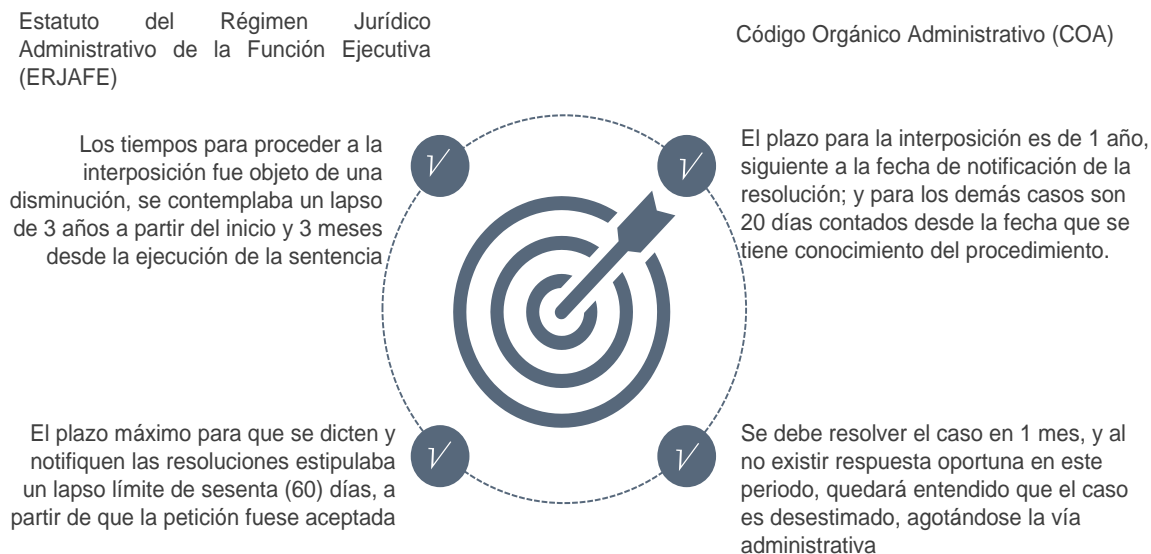


Figura 5. Comparativo de aspectos modificados en el recurso extraordinario de revisión

Elaborado por: Salazar, Stefanya (2020).

En lo referido al plazo máximo para que se dicten y notifiquen las resoluciones sobre este recurso, el ERJAFE estipulaba como lapso límite para resolver estas peticiones administrativas, eran de sesenta (60) días, a partir de que la petición fuese aceptada; mientras que en el COA, la administración pública debe resolver el caso en una periodicidad de un (1) mes, y al no existir respuesta oportuna en este periodo para el administrador como interesado particular, quedará entendido que el caso es desestimado, agotándose la vía administrativa como recurso y se procederá en la medida de las posibilidades de los involucrados a acudir a instancias en el ámbito judicial.

El proceso de optimización que se produjo con la modificación de este recurso, supone la intención por parte del legislador de que profundice en la materialización del principio de eficacia, para que la administración puede revisar y corregir con mayor celeridad y oportunidad un acto que se ha producido y el cual ha ocasionado un perjuicio adverso sobre los derechos intersubjetivos y subjetivos de un administrado en cuanto a un intereses particular; además de evitar que sean tergiversados y

transgredidos otros principios constitucionales establecidos en el pacto social, como el de legalidad, que afecten a los ciudadanos inmersos en estos procedimientos.

Así pues, el legislador para proteger y garantizar los derechos subjetivos del ciudadano ecuatoriano como administrado ante los actos administrativos que emanan de la administración pública, buscó a toda costa que estos individuos con intereses particulares puedan acceder a través de este mecanismo legal-administrativo ante las autoridades, para que ellas puedan efectuar la reparación, que restablezca las situaciones que han generado un daño. Como sustento a estos razonamientos, agrega (Escuin, 2005, pág. 111) que este mecanismo: “Es un recurso que procede por motivos tasados, previstos para remediar situaciones de injusticia notoria producida por actos firmes, esto es, que han trascendido el plazo de interposición del recurso ordinario, o que agotan la vía administrativa”.

Por ende, este recurso supone el quebrantamiento de los más esenciales preceptos que rigen el accionar de la administración pública ecuatoriana, que tiene fundamento en la carta magna, tienen rango constitucional, es decir, la ruptura o vulneración de estos principios no está supeditado exclusivamente a satisfacer derechos o intereses de carácter particular, los fines que este persigue es lograr en la medida de las posibilidades jurídicas, un equilibrio, y que predomine en todo momento los elementos constitutivos del Estado ecuatoriano, prevaleciendo el estado de derechos y justicia. Sobre ello, (Entrena, 1999, pág. 111) manifestó que: “el recurso de revisión es el que se interpone contra los actos firmes en vía administrativa, ante el órgano que los dictó, basándose en los motivos tasados en el derecho positivo”.

Los cambios que el legislador ecuatoriano dotado de legitimidad de origen por el ciudadano, introdujo con el advenimiento de la entrada en vigencia en julio de 2018 del COA, en cuanto a los recursos extraordinarios de revisión, a partir de este instrumento jurídico que exhorta a las autoridades que gestionan las competencias, funciones y procesos efectuados por la administración pública para que lleven a cabo las correcciones que hubiera lugar sobre las acciones que esta instruye a través de los diferentes actos administrativos, proporcionándole con este código, la supremacía del

ordenamiento de la justicia y el derecho, donde prevalezca los principios que rigen la conducta de las instituciones del Estado Nacional para que actúe a derecho.

A partir de estos cambios que se produjeron en el instrumento jurídico con respecto a la periodicidad en los tiempos para iniciar los procedimientos de interposición y notificación, el legislador sin lugar a dudas valoró los tiempos de respuestas que debe dar las instituciones gubernamentales ante las solicitudes de los administrados, además de reducir la carga burocrática procedimental como componentes naturales de la cosa pública, quienes están supeditado al manejo sistemático de componentes reglamentarios y normativos que regulan el accionar de estas instancia para con los procesos que se manejan.

### **3.4 Propuesta para fortalecer el sistema de recursos administrativos**

Pero ante estas motivaciones descritas, que buscan racionalizar y optimizar los tiempos de respuestas, qué sucedió con la supresión del recurso administrativo de reposición, cuáles son las razones que impulsaron a los integrantes de la Comisión de Justicia y Reforma del Estado del parlamento nacional, que dentro de la exposición de motivos de la iniciativa de modificación no se argumentó tal decisión, que además a juicio de este investigador tienen una connotación medular para el sistema de gestión de justicia administrativa del Ecuador, pues siempre el espíritu del legislador es proteger, favorecer y en la medida de las posibilidades salvaguardar al débil jurídico, es decir, el ciudadano.

En definitiva, como sujeto cognoscente considero que con la eliminación de este recurso administrativo denominado reposición, constituye a todas luces una desventaja significativa para el ciudadano que juega el rol de administrado, ante los procedimientos administrativo que emanen de las instituciones gubernamentales, y que supongan un quebrantamiento y daño sobre los intereses particulares del ciudadano; este representaba un instrumento idóneo para que la administración pública procediera a efectuar las acciones necesarias correctivas para resarcir los daños cometidos por aplicación de un procedimiento, omisión, error e inercia.

Esta situación, pudiera convertirse para la administración pública en un conjunto de efectos contraproducentes para el conglomerado de organismos y entes que la integran, ante despojar de una alternativa útil para que el administrado recurra con este recurso a dirimir conflictos de intereses, e ir a otras instancias superiores, que supondría costos adicionales para las autoridades en tiempos y recursos; lo que contraviene el principio de eficacia en la administración pública establecido en la Constitución.

Por ello, esbozo una propuesta sencilla para lograr mayor eficacia en el instrumento legal, en primero lugar incentivar una iniciativa desde los sectores y actores de la sociedad ecuatoriana, partiendo de un profundo proceso que se apertura en el seno de la Comisión de Justicia y Reforma del Estado del parlamento nacional ecuatoriano, que desde esa instancia cuya competencia le corresponde legislar; se exhorta a este Comisión para que llame a todos los interesados legítimos como asociaciones, gremios, colegios, instituciones gubernamentales, representantes de los diferentes poderes del Estado Nacional, representantes de los niveles territoriales de gobierno que tiene un peso preponderante, las universidades y la sociedad en general; para que se lleven a cabo foros para que se genere discusión de propuestas que se orienten a mejorar los mecanismos administrativos como recursos para que los administrados tengan mayores oportunidades.

Se trata además que se fragüe una reforma de este instrumento jurídico, con la participación de un cantidad importantes de actores y sectores de la vida nacional ecuatoriana, que sean suficientemente dirimidas las opiniones de catedráticos, expertos y especialistas en el tema, que recoge el mayor consenso posible, adicionalmente que cuando se tenga una propuesta sólida que tenga la aceptación mayoritaria de los involucrados, pase por un proceso de consulta y participación ciudadana utilizando para ello, mecanismos electrónicos sofisticados (espacio de consulta en el web site de la Asamblea Nacional; congresos, foro, talleres, conferencias, debates y otras herramientas para dar a conocer todos los aspectos claves del proyecto), que avalen la iniciativa ante de ser presentada en el pleno del poder público legislativo unicameral del Ecuador.

Considero pues, como investigador y aprendiz del derecho, estimular desde los centros de educación universitario ecuatoriano, como espacios naturales donde se producen los estudios que permiten que la sociedad pueda provocar los cambios que se requieren para evolucionar y tomar la senda de lograr ser una nación con visión de una cultura emergente en muchos aspectos esenciales para la sociedad en general, y el tema normativo jurídico, constituye un pilar clave para la convivencia de la ciudadanía, en el marco de un Estado social de derechos y justicia como reza la carta magna.



## CONCLUSIONES

Producto del análisis riguroso, sistemático, coherente, metódico y sobre todo pertinente realizado en el trabajo documental y el de campo, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. Para dar respuesta al objetivo que buscó diagnosticar el conocimiento que tienen los servidores públicos de Quito sobre los recursos administrativos tanto del Código Orgánico Administrativo como de los que se interponían antes del apareamiento de este instrumento legal, por ejemplo, el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva o el Código Orgánico de Organización Territorial. Existe un indudable cambio en la legislación que regula la administración pública ecuatoriana con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo. Sin embargo, muy escaso es el conocimiento que tienen los servidores públicos sobre estos cambios, debido a que dicha administración no ha diseñado y desarrollado un programa de capacitación y de actualización jurídica suficientemente amplio que sea constante y sistemático, abarcando los aspectos más esenciales sobre las distintas normativas legales que regulan la materia del recurso como vía administrativa, que le proporcionen a esos servidores la adquisición y fortalecimiento de las capacidades y competencias intelectuales necesarias en el ejercicio de las funciones que desempeñan, para que actúen en consecuencia, minimizando los errores y omisiones en el funcionamiento de la administración pública en general.
2. La fundamentación jurídica de los recursos en la vía administrativa en Ecuador; se efectuó un despliegue de información teórica referencia consistente y coherente en el capítulo I, que abarcó todos los aspectos que envuelven la temática, así como los cambios en la normativa legal sobre cada uno de los procedimientos administrativo en el país.
3. Para dar respuesta al objetivo relativo a comparar los recursos existentes en el Código Orgánico Administrativo y los que existían en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva para determinar si el COA

aumentó o redujo los recursos de defensa de los administrados. La comparación de los recursos del ERJAFE con los del COA, dio como resultado que el COA efectivamente redujo los recursos al sacar de ellos el recurso de reposición también llamado recurso de reconsideración en otras legislaciones de Latinoamérica en el marco del derecho comparado. Se desconoce las razones que tuvo el legislador para hacer este cambio, pero lo cierto, es que esta reducción de los recursos representa un menoscabo en el ejercicio de los derechos para el administrado porque se le proporciona una oportunidad menos para la defensa, sin olvidar que es finalidad del procedimiento administrativo garantizar el acierto de la decisión administrativa, al tiempo que se asegura la protección de los derechos e intereses de las personas.

Con esta supresión que se materializó en el seno del poder legislativo, sobre el recurso de reposición que estaba previsto en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, queda sólo reconocimiento del mecanismo de apelación y el extraordinario de revisión, lo cual supone disminuir opciones a las que pudieran acudir los administrados para accionar ante una eventualidad de carácter administrativo. Es oportuno mencionar, que en la actualidad esta Comisión de Justicia y Reforma del Estado del poder legislativo ecuatoriano activo un estudio sobre la reforma del Código Orgánico Administrativo con el propósito de mejorar algunos aspectos técnicos para las administraciones públicas optimicen el funcionamiento y brinden mejores servicios que garanticen los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, es principio generalizado de la administración pública, que ella a través de los órganos que la componen puede revocar en cualquier momento los actos, siempre que tal revocación no constituya perdón o exención ilegal, o sea contraria a la igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico vigente. De esta manera, se le proporciona respuesta oportuna al objetivo general de esta investigación.

## RECOMENDACIONES

Producto de los resultados logrados y de las conclusiones se dan las siguientes recomendaciones:

- **A todos los organismos de la administración pública:**

Elaborar y ejecutar un programa de capacitación, formación y adiestramiento sobre el instrumento el nuevo jurídico, que represente el fortalecimiento de las capacidades y competencias intelectuales, técnicas y profesionales, que mejoren los niveles de eficacia y eficiencia en los servidores públicos adscritos a los diferentes organismos públicos, que le permita controlar esta actividad desde la administración central, garantizando así, que no quede ni un solo funcionario que no conozca a cabalidad los recursos administrativos a los cuales puede acceder en caso de que sean objeto de sanciones administrativas.

Además, este proceso de capacitación debe abarcar aspectos axiológicos para estimular la concientización del servidor público sobre la necesidad de la eficacia de los servicios y la contribución de estos como responsable ante la misma, sintiéndose así coparticipes en dar respuesta oportuna, acertadas y con altos niveles de calidad a los conciudadanos que demanda de estos servicios del Estado.

- **A la Asamblea Nacional:**

Promover desde la Comisión de Justicia y Reforma del Estado del Parlamento Nacional, un proceso de divulgación y valoración sobre las ventajas y resultados que ha traído la implementación del COA a partir de la promulgación en Julio de 2017, de tal manera que se van a cumplir tres años aproximadamente de la entrada en vigencia, como una iniciativa que recoja el impacto que ha tenido dentro de todos los estamentos de la sociedad ecuatoriana, entre los cuales destacan el gremio de trabajadores, las universidades, empresas y demás instituciones, que permitan valorar desde el punto de vista praxeológico la eficacia del instrumento legal.

- **A los servidores públicos:**

Efectuar por todos los canales regulares posibles solicitudes de programas de formación y adiestramiento al organismo público al que pertenece, si este no ha realizado convocatoria sobre algún proceso de capacitación, permitiendo que como actores inmersos en el proceso, se mantengan participando activamente, toda vez que los beneficiarios será el organismo y por supuesto los funcionarios como colaboradores que están en la constante búsqueda de prestar un servicio al ciudadano de calidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antoniolli, W., & Verwaltungrecht, A. (1954). *Derecho Administrativo General*. Viena: Manzsche.
- Arias, F. (2012). *El Proyecto de Investigación*. México: Terras.
- Atlantic University International. (7 de Septiembre de 2011). *Guía de Formación On Line*. Recuperado el 19 de marzo de 2019, de <http://www.cursos-fp-universidad-oposiciones.com/2011/09/el-acto-administrativo-concepto-y.html#ixzz5mKzERqEy>
- Ballbé, M. (1947). *La esencia del proceso*. Madrid, España: Reus.
- Barrios, A. (9 de abril de 2010). *Recursos Administrativos*. Recuperado el 16 de 3 de 2019, de <https://derechosdelcontribuyente.blogspot.com/2010/04/recursos-administrativos-lopa.html>
- Bernal, F. (2008). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública "Augusto Alvarez Collazo".
- Bustillos, C. (2009). *Actos Administrativos*. Recuperado el 12 de febrero de 2019, de Facultad de Derecho (Resúmenes): <https://resumenesdederecho.blogspot.com/.../actos-administrativos.html>
- Cajarville, J. (2011). *Recursos administrativos, conceptos, elementos y presupuestos. Un estudio comparativo de los regímenes peruano y uruguayo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Canasi, J. (1972). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: De Palma.
- Carrero, R. (2016). *Los principios que rigen el Derecho Administrativo en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Castañeda, O. (2017). *Los Recursos Administrativos ante el Acto Administrativo*. Colombia: Universidad Libre.

- Colombia, Congreso de Colombia. (13 de Octubre de 2010). *Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011*. Bogotá, Cundinamarca: Diario Oficial. AÑO CXLV. N. 47922.
- Colombia, Congreso de la República. (2011). *Código Contencioso Administrativo. Ley 1437*. Bogotá: Diario Oficial No. 47.956.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa. (1978). *Ley General de la Administración Pública de Costa Rica*. San José : Ley N° 6227 . Gaceta N° 102 del 30 de mayo de 1978.
- Couture, E. (2007). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires, Argentina: DePalma.
- De Pina, R. (1995). *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa.
- Delpiazzo, C. (2005). *Transparencia en la contratación administrativa*. Argentina: Liber Amicorum Discipulorumque José.
- Ecuador, Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008.
- Ecuador, Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Registro Oficial Número 506 del 22 de mayo 2015.
- Ecuador, Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Ley 0 Registro Oficial Suplemento 31 del 7 de julio de 2017.
- Ecuador, Presidencia de la República. (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*. Decreto Ejecutivo 2428. Quito: . Registro Oficial 536 del 18 de marzo de 2002.
- Entrena, R. (1999). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Tecnos.

- Escobar, E. (2014). *La inaplicabilidad del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) en los procesos de impugna*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Escuin, V. (2005). *Elementos de Derecho Público*. Madrid, España: Tecnos.
- Fernández, J. (2009). *Derecho administrativo y administración pública*. México: Porrúa.
- Fernández, J. (2015). *El Procedimiento Administrativo (I): concepto, régimen jurídico y elementos*. Recuperado el 17 de febrero de 2019, de <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-6.pdf>
- García, E., & Fernández, T. (2011). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Thomson Reuters.
- García, E., & Fernández, T. (2017). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Aranzadi.
- García, J. (2018). *La ley del IRPF*. Madrid: Aequitas.
- García, O. (1994). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Garrido, F., Palomar, A., & Losada, H. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos .
- Gómez, S. (2012). *Metodología de la investigación*. México: Red Tercer Milenio.
- González, R., Lavín, M., & Curiel, L. (2003). *Metodología de la Investigación*. México: Universidad de Matanzas.
- Gordillo, A. (2003). *Derecho Administrativo. Tomo I*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

- Guerrero, O. (1997). *Principios de la Administración Pública*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia.
- Hurtado, J. (2006). *El Anteproyecto y el Marco Teórico*. Caracas: Sypal.
- Jellinek, G. (1954). *Teoría general del Estado*. Buenos Aires,: Albatros.
- Maljar, D. (2004). *El Derecho Administrativo Sancionador*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Marshall, D. (1967). *Administracion Pública Americana*. México: Hispanoamericana.
- Martínez, R. (2008). *Derecho administrativo*. México: Harla.
- Marx, K. (1844). *Glosas Marginales al Artículo El rey de Prusia y la reforma social*. Por un prusiano. París: Periódico Vorwärts.
- México. Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (2008). *Ley de Procedimiento Administrativo*. México: Gaceta Oficial del Distrito Federal. No. 247 del 07 de enero de 2008,.
- Montaño, M. (2011). *El procedimiento administrativo*. Loja: Universidad Técnica de Loja.
- Montes, F. (2019). *Administración Pública*. Recuperado el 24 de Julio de 2020, de <http://www.cal.org.pe/diplomados/act.pdf>
- Morales, A. (2012). *Derecho Administrativo I*. México: Red Tercer Milenio, S.C.
- Morón, J. C. (2005). *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana*. *Advocatus*(13). Recuperado el 28 de julio de 2020, de <https://doi.org/10.26439/advocatus2005.n013.2795>
- Muñoz, K. (2007). *Análisis de la actuación de la Administración Tributaria Central en el Recurso de Revisión actualmente vigente en el derecho tributario ecuatoriano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Nieto, A. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.



- Ortega Van Beusekom, J. P. (2012). *Nulidad en el Proceso Contencioso Administrativo*. Recuperado el 28 de julio de 2020, de Universidad Rafael Landívar: <http://biblio3.url.edu.gt/Tesis/2012/07/01/Ortega-Juan.pdf>
- Perú, Tribunal Constitucional. (2004). *Expediente 2192-2004-AA/TC*. Recuperado el 12 de Agosto de 2020, de <http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/doc.html>
- Pino, G. (2003). *La importancia de la capacitación en el servidor público*. Recuperado el 13 de Junio de 2020, de <http://biblio.juridicas.unam.mx>
- Porrúa, F. (2017). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.
- Reyes, L. (2012). *Introducción al estudio del Derecho*. Mexico: Red Tercer Milenio S.C.
- Rodríguez, A., & Pérez, J. (2017). *Métodos Científicos de Indagación y Construcción de Conocimientos*. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 2(30), 9-16. Recuperado el 3 de diciembre de 2020, de <http://www.scielo.org.co/pdf/ean/n82/0120-8160-ean-82-00179.pdf>
- Ruíz, R. (2007). *Historia y evolución del pensamiento científico*. Mexico: Grupo Patria Cultural, S.A.
- Stein, L. (1981 (1850)). *Movimientos sociales y monarquía*. Madrid, España: Estudios constitucionales.
- Tomassini, L. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Troncoso, A. (Agosto de 1998). *Constitucionalizar lo verdaderamente publico*. *Revista española de Derecho Constitucional*(53), 365-373. Recuperado el 3 de diciembre de 2020, de <https://www.derechoconstitucional.es/2012/08/la-administracionmartes>

Venezuela, Congreso Nacional. (1981). *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Caracas: Gaceta Oficial Extraordinaria 2818 del 1° de julio .

Villabella, C. (2009). *Los métodos en la investigación jurídica y la comunicación jurídica*. Mexico, México: Universidad de Puebla.

Villegas, B. (1965). *Derecho administrativo, Tomo I*. Buenos Aires.: TEA.

Woodrow, W. (1913). *The New Freedom*. New York, EEUU: Doubleday, Page & Company.

Zanobini, G. (1958). *Corso di Diritto amministrativo. tomo I*. Milán: Wolters Kluwer.

## **ANEXOS**

Procedimiento metodológico aplicado en la investigación.....95

