



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

SISTEMA DE POSGRADO

**Trabajo de Titulación Examen Complexivo para la obtención del grado de
Magíster en Derecho Administrativo**

**“ANÁLISIS DEL USO Y APLICACIÓN DE LA EXTINCIÓN Y
REFORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU
REPERCUSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA
INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DE
SERVICIOS”**

Autora:

AB. DANA ZAMBRANO ZAMBRANO

Guayaquil, febrero del 2019



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

AUTORIZACIÓN

Yo, Ab. Dana Zambrano Zambrano

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del examen Complexivo: **“Análisis del Uso y Aplicación de la Extinción y Reforma de los Actos Administrativos y su Repercusión en el Ejercicio de la Institucionalidad del Estado en la Prestación de Servicios”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 07 de febrero del 2019

LA AUTORA:

Ab. Dana Zambrano Zambrano



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Ab. Dana Zambrano Zambrano

DECLARO QUE:

El examen Complexivo: **“ANÁLISIS DEL USO Y APLICACIÓN DE LA EXTINCIÓN Y REFORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU REPERCUSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS”**, previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Administrativo**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

Guayaquil, 07 de febrero del 2019

LA AUTORA:

Ab. Dana Zambrano Zambrano



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la Ab. Dana Zambrano Zambrano, como requerimiento parcial para obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Administrativo.

REVISORES

Dr. Santiago Velázquez Velázquez

Dr. Nicolás Rivera Herrera, Mg.

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Dr. Miguel Hernández Terán, Mg.

Guayaquil, 07 de febrero de 2019



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

INFORME DE URKUND

URKUND

Documento: [ANÁLISIS DE USO Y APLICACIÓN DE LA EXTINCIÓN Y RESERVA AL USUO](#) (D38800695)

Presentado: 2018-05-16 14:19 (-05:00)

Presentado por: maestri@derecho.universidadcsg.edu.ec

Recibido: ingrui.hernandez.uczg@analisis.arkund.com

Mensaje: EC - DAFIA ZAMBRANO rosac@ucsg.edu.ec

6% de estos 38 páginas, se componen de texto presente en 0 fuentes.

administrativo, como parte de la vigencia jurídica nacional y el sistema administrativo en el Estado de Derecho, con el fin de obtener nuevos conocimientos al ver en la administración pública, las tendencias generales de un sistema complejo y adaptable.

La acción administrativa es, para el derecho administrativo, la esencia viva de las autoridades públicas. La actividad de gobierno puede tomar muchas formas, que podrían clasificarse desde varios puntos de vista, dependiendo de diferentes criterios, tales como: capacidad para producir efectos legales, número de partes interesadas, estado legal aplicable, etc. La división tripartita fundamental de las formas de los actos administrativos es la presentada en documentos legales y materiales.

Por lo tanto, la acción administrativa es la forma principal de actividad de las autoridades de la administración pública. Los actos jurídicos son las voluntades de un cuerpo administrativo, hechas para producir efectos legales. Los hechos materiales y jurídicos son aquellas formas de actividad gubernamental que, aunque no están hechas para producir efectos legales, producen tales efectos bajo la ley. Como ejemplos, generalmente se puede dar una mala conducta o contravención de un funcionario, o no resolver una solicitud de un ciudadano dentro del plazo debido, etc.

Las operaciones materiales y técnicas de los actos administrativos son aquellas formas de actividad que no producen ningún efecto legal en sí mismas, preparando una acción administrativa y dándole un carácter exigible tal como: aprobaciones, direcciones de notificación, consentimiento otorgado por un individuo para que se le otorguen las autorizaciones de construcción, son ejemplos de tales operaciones materiales de los actos administrativos en la diversidad de acciones en el ejercicio de la gestión pública, por lo que es necesario investigar en la literatura, los fundamentos que sustentan su uso, aplicación, extinción y revocación.

JUSTIFICACIÓN

La dificultad en la aplicación de los mecanismos de revocabilidad de los actos de la Administración, frecuentemente ha generado perjuicio a la ciudadanía al no ofrecer una atención eficiente en la prestación del servicio público a la que está facultada la institucionalidad del Estado según el ámbito de su competencia, ocasionando con ello, retardos, vulneración de derechos e incluso impunidad ante las peticiones realizadas por los administrados.

Lista de fuentes Bloques

Categoría	Enlace/nombre de archivo
Fuentes alternativas	
Fuentes no usadas	

AGRADECIMIENTO

La Administración Pública siempre ha sido parte de mi vida profesional, desde mis inicios laborales colaboré en instituciones públicas hasta la actualidad; llegando a entender empírica y ahora académicamente la génesis de la función pública. Lo cual, me ha ayudado a comprender que el servicio público es eso, un servicio a la ciudadanía, debiendo ser visto más allá de un simple trabajo y realizando las funciones asignadas de la forma más eficiente posible al representar al Estado en cada una de estas tareas, que por muy pequeñas que sean, son parte de un gran engranaje.

Ello, me aboca a agradecer inequívocamente a todos mis jefes y profesores, quienes han ido sembrando sus enseñanzas a lo largo del ejercicio de esta carrera, de las cuales resalto principalmente la vocación y entrega para servir; ésta, es la motivación y razón de dar una correcta aplicación del Derecho Administrativo y sus incontables figuras y procedimientos de forma honesta y eficaz.

DEDICATORIA

En el arduo proceso de elaboración de este trabajo académico, con incontables tropiezos educativos, laborales, personales y hasta de cambios legislativos, la simple existencia de seres queridos ha sido el impulso de finalización de esta investigación; logrando culminar una de mis metas rezagadas por algunos años. Su apoyo incondicional nunca ha faltado y son los que me han impedido desistir hasta llegar a su consecución.

Dedicado a mi admirada mamá, la que tanto respaldo me ha dado, la que ha traído todo el andar conmigo y la que sin ser abogada goza de una lógica jurídica agudísima, llegando a ayudarme a resolver decenas de problemas y dudas en mi vida laboral, las cuales he aplicado y plasmado en este trabajo; sin olvidar nunca a mi constante fuente de motivación, mi hermana, a quien le he seguido de cerca los pasos y he visto que con alegría nunca se rinde; sin dejar de lado a las guías en valores de mi camino, mis abuelos, uno desde el cielo me sigue dando lecciones mientras que ella diariamente me las recuerda; y, por supuesto a la inspiración de mis metas de vida, mi papá, quien ha sido ejemplo ferviente de constancia y trabajo.

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTO	<i>vi</i>
ÍNDICE GENERAL	<i>viii</i>
RESUMEN	<i>x</i>
ABSTRACT	<i>xi</i>
CAPÍTULO I	2
INTRODUCCIÓN	2
EL PROBLEMA	2
OBJETIVOS	2
Objetivo General	2
Objetivos Específicos	2
BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL	3
CAPÍTULO II	5
DESARROLLO	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
Antecedentes	5
Descripción del Objeto de Investigación	6
Pregunta Principal de Investigación	6
Variable independiente	7
Variable dependiente	7
Preguntas Complementarias de Investigación.....	7
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	8
Antecedentes de estudio	8
Bases Teóricas.....	10
Principio de paralelismo de formas	11
Principio de derecho de defensa	11
Incidencia del nuevo gobierno en la Administración Pública	17
Revisión legal	18
Constitución de la República	18
Código Orgánico General de Procesos	20
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	22
Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva	24
Código Orgánico Administrativo.....	25
Identificación de vacíos jurídicos	28
Legislación comparada	30

Argentina	30
Colombia.....	31
Chile.....	31
España.....	32
METODOLOGÍA	33
Modalidad.....	33
Población y muestra	33
Métodos teóricos	34
Método inductivo.....	35
Método deductivo.....	36
Procedimiento.....	36
<i>CAPÍTULO III</i>	37
<i>CONCLUSIONES</i>	37
Análisis de los Resultados.....	37
Lineamientos para la elaboración de normativa que sirva al Poder Público en el procedimiento de aplicación de la doctrina de los Actos Propios.....	43
Resoluciones Administrativas	48
Primera Resolución: Resolución Administrativa de Extinción de Acto Administrativo de Expropiación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-014-R.....	48
Segunda Resolución: Resolución Administrativa por Recurso de Apelación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA	49
CONCLUSIONES	51
RECOMENDACIONES	52
<i>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	54
ANEXOS.....	59

RESUMEN

El presente documento, se ha fundamentado sobre el análisis del uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos que están vigentes y que han sido reformados a través de los cuerpos legales destinados a su reglamentación según los órganos administrativos en todos sus niveles; por ello, la revisión de los actos administrativos plantea un medio para asegurarse de que las otras ramas gubernamentales funcionen dentro del poder que les otorga la Ley y la Constitución. Para asegurarse de esto, los órganos de control administrativo del Estado sirven como protectores desde el posible abuso por parte de las entidades administrativas como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), especialmente en actos administrativos del cual son responsables desde sus jurisdicciones. El objetivo es realizar una investigación y análisis de la extinción y reforma de los actos administrativos, a través del estudio de resoluciones, con la premisa de establecer procedimientos reglados para la administración central en beneficio de los intereses de los administrados y del Estado. La metodología de investigación es de tipo inductivo - deductivo, con el propósito de identificar los mecanismos que dificultan la extinción, revocatoria o impugnación. Los resultados de la revisión de las resoluciones estudiadas, han determinado que el requisito de notificación obliga al Estado a informar a la persona buscada para ser privada de un derecho constituyendo de esta manera el inicio de la aceptación o impugnación que puede ser sujeto el acto administrativo, en una posible nulidad o extinción y la aplicación de responsabilidades legales.

Palabras Claves:

Acto	Administrativo	Nulidad	Extinción	Aplicación	Reforma
------	----------------	---------	-----------	------------	---------

ABSTRACT

This investigation has been based on the analysis of the use and application of the extinction and reform of the administrative acts that are in force and that have been reformed through the legal bodies destined to their regulation according to the administrative organs in all their levels; therefore, the review of administrative acts provides a means to ensure that the other branches of government operate within the power granted to them by the Law and the Constitution. To ensure this, the administrative control bodies of the State serve as protectors from the possible abuse by administrative entities such as the Decentralized Autonomous Governments (DAG), especially in administrative acts for which they are responsible from their jurisdictions. The objective is to conduct an investigation and analysis of the extinction and reform of administrative acts, through the study of resolutions, with the premise of establishing regulated procedures for the central administration for the benefit of the interests of the administrated and the State. The research methodology is of the inductive - deductive type, with the purpose of identifying the mechanisms that hinder extinction, revocation or challenge. The results of the review of the resolutions studied, have determined that the requirement of notification requires the State to inform the person sought to be deprived of a right thus constituting the beginning of acceptance or challenge that may be subject to the administrative act, in a possible nullity or extinction and the application of legal responsibilities.

Keywords:

Act	Administrative	Nullity	Extintion	Application	Reform
-----	----------------	---------	-----------	-------------	--------

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

EL PROBLEMA

Dentro del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, ahora Código Orgánico Administrativo, se encontraban y encuentran, respectivamente, previstos los mecanismos y causales bajo las que un acto administrativo puede estar sujeto a cambios o reformas e incluso a su extinción del ordenamiento. Sin embargo, en la administración pública ecuatoriana, se observa que la aplicación es escasa y en los casos en que se han puesto en práctica, su utilización se tornó incluso en arbitraria; esto, en vista de la falta de procedimiento reglado para el uso eficaz de cada una de estas herramientas jurídicas. Por lo tanto, debiendo enfatizarse en el caso de los errores u omisiones propias de la administración, la doctrina de los actos propios es desconocida o inaplicada de manera generalizada; razón por la que, se investigarán las dificultades que se presentan en su aplicación a fin de elaborar un procedimiento estandarizado para la Administración Pública Central, que viabilice la revocatoria de los actos expedidos por ella, tanto de oficio como a petición de parte.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar la extinción y reforma de los actos administrativos en el país, a través del estudio de resoluciones, a fin que se establezcan procedimientos reglados y comunes para la Administración Central.

Objetivos Específicos

1. Especificar los vacíos jurídicos que dificultan la aplicación de los mecanismos establecidos.

2. Examinar legislación comparada sobre la aplicación de la doctrina de los Actos Propios en Iberoamérica.
3. Establecer lineamientos para la elaboración de normativa que sirva al Poder Público en el procedimiento de aplicación de la doctrina de los Actos Propios.

BREVE DESCRIPCIÓN CONCEPTUAL

Como premisa conceptual del presente estudio, se manifiesta que la revocatoria de un acto administrativo es totalmente específica para los principios de derecho administrativo, por ello, se ha definido este análisis de estudio y su impacto en la aplicabilidad de extinción y reforma. Por lo tanto, se explorará la extinción y revocatoria de los actos, en términos de las competencias de autoridades del sector público, y los efectos causados. Fundamentado en aquello, se examinará si la revocatoria tiene una base legal, así como casos reales para proporcionar el impacto de estas figuras del Derecho Administrativo.

En el análisis del uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos, debe considerar la existencia de una gama excepcionalmente amplia de factores naturales y artificiales que preceden al error y/u omisión sobre determinados actos del sector público que puedan afectar a la ciudadanía. Este precepto de los actos propios y naturales del ejercicio del servicio público deben ser tomados en cuenta dentro de la revocatoria de un acto administrativo. Por ello, como parte de la seguridad jurídica nacional y la defensa del ciudadano, el Estado de Derecho, debe promover nuevos conocimientos para la administración pública, en cuanto a las tendencias generales de un sistema complejo y adaptable (Díez-Picazo, 2012).

La acción administrativa es, para el derecho administrativo, la esencia viva de las autoridades públicas. La actividad del gobierno puede tomar muchas formas, que podrían clasificarse desde varios puntos de vista, dependiendo de diferentes criterios, tales como: capacidad para producir efectos legales, número de partes interesadas, estado legal aplicable, etc. La división tripartita fundamental de las

formas de los actos administrativos es la presentada en documentos legales, hechos legales y materiales; por lo tanto, la acción administrativa es la forma principal de actividad de las autoridades de la administración pública (Tardío, 2011).

Los actos jurídicos son las voluntades de un cuerpo administrativo, hechas para producir efectos legales. Los hechos materiales y jurídicos son aquellas formas de actividad gubernamental que, aunque no están hechas para producir efectos legales, producen tales efectos bajo la ley. Como ejemplos, generalmente se puede dar una mala conducta o contravención de un funcionario, o no resolver una solicitud de un ciudadano dentro del plazo debido, etc., por lo que, las operaciones materiales y técnicas de los actos administrativos se presentan como aquellas formas de actividad que no producen ningún efecto legal en sí mismas (Ballesteros, 2012).

Sobre ello se prepara la acción administrativa, dándoles un carácter exigible dentro de la administración nacional, en aspectos tales como: aprobaciones, direcciones de notificación, consentimiento otorgado por un individuo para que se le otorguen las autorizaciones de construcción. Estos son ejemplos relacionados a operaciones materiales de los actos administrativos en la diversidad de acciones en el ejercicio de la gestión pública. Por ello, es necesario investigar en la literatura, los fundamentos que sustentan su uso, aplicación, extinción y revocatoria, que son aplicables dentro del ejercicio de las actividades de la administración del Estado en todas sus jurisdicciones (Zavala, 2013).

Siendo así, la dificultad en la aplicación de los mecanismos de revocabilidad de los actos de la Administración, frecuentemente ha generado perjuicio a la ciudadanía al no ofrecerle una atención eficiente en la prestación del servicio público a la que está facultada la institucionalidad del Estado según el ámbito de su competencia. Esto ha ocasionado retardos, vulneración de derechos e incluso impunidad ante las peticiones realizadas por los administrados. Por cuanto, dentro de la normativa atinente, si bien se encuentran previstas las formas de extinción y reforma de los actos administrativos, no está claramente regulada su aplicación y procedimiento; lo cual, trae como consecuencia la inaplicación total de algunas de estas herramientas.

CAPÍTULO II

DESARROLLO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Antecedentes

Como regla general, los Actos administrativos provienen de las autoridades situadas en la parte superior de la pirámide administrativa, en realidad, las categorías predominantes son el acto legal, así como la operación material y/o técnica administrativa (Figueras, 2014). Por otro lado, los hechos materiales y legales, es decir, aquellos hechos materiales a los que la ley conlleva efectos jurídicos, no tienen una importancia práctica específica dentro de la aplicación de extinción y reforma, puesto que no lo necesitan. Esto sucede porque, si se habla de actos ilegales de funcionarios (las voluntades reales de un acto administrativo que, por voluntad del legislador producen efecto legal), tienen muy poca importancia para una teoría general del acto administrativo.

En contraste, si se habla de rechazo injustificado a resolver una solicitud por parte de los administrados, se debe considerar que bajo el acto administrativo, se asimila como un hecho legal. Por lo tanto, crear una categoría separada sería puramente formal, pero necesaria para la reglamentación del uso eficaz de cada una de estas herramientas jurídicas (Código Orgánico Administrativo, 2017). La diferencia fundamental entre el acto jurídico y la operación material – técnica es, como se puede ver en su definición, la del efecto legal que solo los actos pueden producir.

Por el contrario, las operaciones administrativas no producen tales efectos; de manera máxima, en algunos casos de la formación de actos complejos, podrían contribuir a la producción de efectos legales por parte de los actos administrativos (Manzanares, 2014). Razón por lo que, son esenciales para tal distinción y causan efectos legales que producen la expresión de la voluntad de la administración pública en el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, como se señala en los

antecedentes de la práctica jurídica para el ejercicio de la gestión pública, en la medida en que un documento revisado produce efectos jurídicos, es probable que perjudique los derechos de un funcionario que disfrutaba ejerciendo ciertos poderes hasta ese momento, como un acto administrativo de autoridad, que puede ser revocado y censurado en los espacios administrativos y legales, incluso si llevan una designación específica para las operaciones de dirección.

Descripción del Objeto de Investigación

Si se analiza la actividad de las estructuras de la administración pública, se evidencia que la mayor parte de su trabajo no trata de los actos jurídicos, sino de las operaciones del gobierno. Los hechos materiales, los que conforman la segunda categoría mencionada anteriormente, se definen así, puesto que no todos gozan de la misma naturaleza, ni el mismo significado y valor legal, ni el mismo alcance, delimitándose en: actos administrativos propios, actos administrativos jurisdiccionales y actos administrativos preparatorios. Esta descripción del objeto de la investigación, se adhiere completamente al análisis de la extinción y reforma de los actos administrativos, que para el presente estudio se fundamentará en resoluciones y ejecuciones de la gestión pública dentro de la incidencia generada en la sociedad, con el propósito de establecer procedimientos reglados y comunes para la Administración central.

Pregunta Principal de Investigación

¿Cómo el uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos han dificultado el ejercicio de la institucionalidad del Estado frente a la ciudadanía en la eficiente prestación de servicios públicos?

Dado que el análisis se deriva de una pregunta explicativa, el estudio se define sobre dos variables:

Variable independiente

Uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos.

Indicadores:

Revocables: Cubre a todos los actos administrativos, y puede ser revocado por la autoridad que lo ha emitido, cuando la Ley expresamente lo permita.

Irrevocables: Los que por su uso y aplicación no pueden ser revocados, tal como actos de control, actos certificadorios, de consulta, entre otros.

Variable dependiente

Ejercicio de la institucionalidad del Estado frente a la ciudadanía en la prestación de servicios públicos.

Indicadores

Legitimidad: Se presume todo acto administrativo, salvo que su nulidad no haya sido declarada por la autoridad competente.

Competencia: Que se encuentre dentro de sus facultades y atribuciones para el ejercicio de la acción.

Preguntas Complementarias de Investigación

1. ¿Cómo la identificación de los vacíos jurídicos que dificultan la aplicación de los mecanismos establecidos para la revocatoria de un acto administrativo, perjudican los intereses sociales?
2. ¿Qué legislación iberoamericana ha abordado la situación de extinción y reforma de los actos administrativos en base a la doctrina de los actos propios?
3. ¿Cómo establecer lineamientos para la elaboración de normativa que sirva al Poder Público en el procedimiento de aplicación de la doctrina de los Actos Propios?

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Antecedentes de estudio

Para evocar la idea del acto administrativo en el sentido del acto de autoridad, tanto la literatura como la ley han usado varias formulaciones, de las cuales dos afirmaron ser predominantes, y se definen como actos de ley administrativa y actos administrativos. Sobre esta óptica, se afirma que la formulación propuesta probablemente evoque el régimen jurídico aplicable al acto, es decir, el régimen de elaboración, así como los efectos de los actos de los órganos de la administración central emitidos para lograr el poder estatal (Laverde, 2013). Por ello, se pretende revelar que estos actos están sujetos a un régimen legal diferente al de los actos civiles de los órganos de la administración estatal.

Esto se fundamenta en que la figura del acto administrativo evoca solo el propósito por el cual se emite este acto, es decir, el logro de la administración. Según ello, también se pueden decir actos administrativos, centrándose en la idea de actividad, en la forma en que se evocan actos que hacen que la administración pública, o actos de derecho administrativo, enfatizan la idea del régimen jurídico aplicable (Olavarrieta, 2015, pág. 45). Por ello, cabe señalar que el artículo 227 de la Constitución de la República, define los principios sobre lo cual generará los actos de la administración pública, y sobre los cuales la doctrina determina que el acto administrativo se entenderá como la forma jurídica principal de la actividad de la administración pública. Esto consiste, en la voluntad unilateral y expresa de crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones, en la implementación del poder público, se encuentra bajo el control principal de la legalidad y juridicidad del Estado (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 79).

Por tal razón, el acto administrativo se definió como acto unilateral, expresión de voluntad de un sujeto único de la relación jurídica, en este caso dotado de poder público, emitido por las autoridades públicas para ejecutar u organizar la ley, siendo esencialmente un acto jurídico, creando, modificando o extinguiendo relaciones legales (Gelabert, 2014, pág. 102). Por lo tanto, los antecedentes del uso y aplicación y extinción y reforma que plantean los actos administrativos, pueden ser

determinados, si un ciudadano pretendía interponer un reclamo, recurso o impugnación, sobre un acto administrativo específico. De ello, no se definía un proceso específico para tal situación, por lo que, generalmente se acudía a los artículos 367, 368 – 411 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), donde se tipifica:

Art. 367.- De la extinción o reforma.- Los actos administrativos se extinguen o reforman en sede administrativa de oficio o a petición del administrado. En general se extinguirán los actos administrativos por el cumplimiento de alguna modalidad accidental a ellos, tales como plazo o condición. Los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad.

Art. 368.- Extinción o reforma de oficio por razones de oportunidad.- La extinción o reforma de oficio de un acto administrativo por razones de oportunidad tendrá lugar cuando existen razones de orden público que justifiquen declarar extinguido dicho acto administrativo. El acto administrativo que declara extinguido otro acto administrativo, por razones de oportunidad, no tendrá efectos retroactivos. La extinción la podrá realizar la misma autoridad que expidiera el acto o quien la sustituya en el cargo, así como cualquier autoridad jerárquicamente superior a ella.

Art. 411.- Recurso de Revisión.- Los administrados podrán interponer recurso de revisión contra los actos administrativos firmes o ejecutoriados expedidos por los órganos de las respectivas administraciones, ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado respectivo, en los siguientes casos (...) (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, págs. 109-119).

Estos antecedentes que plantean la extinción, revisión o impugnación de un acto administrativo, establecen la situación que ha dado paso al análisis del uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos, fundamentados en el artículo 1 del ERJAFE, y los principios de gobierno y administración pública

central frente a los ciudadanos (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, 2015). Razón por lo que, el Código Orgánico Administrativo que entrará en vigencia el 7 de julio de 2018, corrigió parcialmente ciertos errores y/u omisiones de la Administración Pública, para fortalecer las garantías y derechos de los ciudadanos frente a la gestión gubernamental.

Bases Teóricas

La revocación es la operación legal mediante la cual el organismo emisor de un acto administrativo o su órgano superior deroga este acto, por lo tanto, un caso especial de cancelación, por lo que, si la revocación es ordenada por el organismo emisor, se le impuso el término se lo conoce como acto retirado o anulado, diferenciación que sí existía dentro del ERJAFE y que actualmente no en el Código Orgánico Administrativo. Aunque no existe un texto que consagre explícitamente la aplicación y procedimiento del principio de revocación, si el poder judicial puede corregir los actos administrativos, es normal que este derecho sea propiedad de la propia Autoridad emisora. Admitiendo que la estructura organizativa del gobierno se basa en ciertas reglas, incluida la subordinación administrativa jerárquica, el principio de revocabilidad aparece como una regla de estructura funcional de la administración pública (Santos, 2012, pág. 62).

Por ello, la literatura ha admitido la premisa según la cual la necesidad objetiva de revocación conduce a la idea según la cual las autoridades públicas solo deben justificar esta operación, es decir, el acto jurídico contrario al contrario de la cancelación (Gelabert, 2014, pág. 106). Siendo así, debe admitirse que el problema de la motivación de revocación es necesario cuando el acto administrativo creó una serie de relaciones legales distintas a las administrativas. No menos, la regla de *contrarius actus*, que exige que la revocación sea ordenada por un acto de al menos la misma fuerza legal, de conformidad con el procedimiento de emisión y, en cualquier caso, admitiendo la posibilidad de una acción contenciosa; en nuestra legislación conocida como revocatoria de actos favorables o actos propios de la Administración.

Principio de paralelismo de formas

El contenido del principio de paralelismo de formas (también llamado de correspondencia de formas o reciprocidad de formas) está estrechamente relacionado con el del paralelismo de habilidades. Los dos principios son muy similares, porque ambos establecen un vínculo entre el acto inicial y el acto de revocación, excepto que uno lo hace en términos de habilidades y otros en términos de formalidades de emisión (Navarra, 2013, pág. 23). Es así que, de acuerdo con el principio de paralelismo de formas, el acto de revocación debe darse con las mismas formas y condiciones que cubren el mismo acto cuya eliminación se busca.

Por lo tanto, cuando un acto administrativo debe ser emitido bajo ciertas formas o acompañado de ciertas formalidades, el acto de revocación puede no ser legal a menos que sea emitido bajo los mismos formularios (Fraga, 2014, pág. 54). Por tal razón, esto debe ser realizado de acuerdo con el mismo procedimiento, por lo que se establece con ello, una premisa de legalidad para la extinción o impugnación de un acto administrativo que sea potencialmente vulnerador de los intereses ciudadanos o fundamentado en el error para su eliminación o anulación.

Principio de derecho de defensa

La doctrina francesa ha subrayado la existencia de un principio importante según el cual el Gobierno puede verse obligado a observar ciertas formalidades al emitir actos de revocación, incluso a falta de disposiciones legales explícitas a este respecto (Sevillano, 2013, pág. 72). Esto se trata del principio general de cumplimiento del derecho de defensa, que, es perfectamente aplicable en el ámbito de la revocación de los actos administrativos. La existencia de este principio está estrechamente relacionada con el principio contradicción, que goza de un compromiso pleno en la actividad del Estado de Derecho.

Este último principio también se ha extendido progresivamente a la administración pública; por ello, el procedimiento administrativo requiere en algunos casos la observancia del principio mencionado (Rivera, 2014, pág. 41). Es así que, los casos más comunes se encuentran en la función civil y ocurren

especialmente cuando un acto administrativo tiene carácter sancionador. El funcionario afectado por un acto de este tipo debe ser reconocido, según el principio de contradicción, unos pocos derechos, como aquellos por los cuales debe ser notificado los datos de su expediente, para tener la oportunidad de discutir los motivos que justifican la medida contra él.

La literatura también observa que el principio de contradicción debería aplicarse siempre que la revocación de actos administrativos ocurra como una sanción contra el beneficiario del acto (Chauyffet, 2013, pág. 76). Tales circunstancias a menudo surgen, por ejemplo, en relación con la revocación de un acto de nombramiento a un cargo público, causado por las infracciones disciplinarias cometidas por dicho funcionario o relacionadas con la revocación de varios permisos, cuyas disposiciones no fueron cumplidas por sus beneficiarios. En ausencia de textos jurídicos, debe hacerse un llamamiento al principio del derecho de defensa, en virtud del cual los beneficiarios de los actos administrativos revocados deben recibir algunas garantías.

Estas garantías se materializan en una serie de formalidades que el Gobierno está obligado a observar durante el procedimiento de expedición del proceso de revocación, tales como: informar a las partes interesadas sobre la medida propuesta, su audiencia, la motivación de los actos de revocación emitidos (Berrón, 2015, pág. 87). Aunque la incidencia del principio del derecho de defensa en el ámbito de la revocación del acto administrativo se confirma únicamente en el derecho administrativo francés, se considera que requiere su aplicación y la legislación como modelo de fortalecimiento de la institucionalidad y el Estado de Derecho en el Ecuador.

Sus efectos beneficiosos sobre la protección de la administración lo recomiendan; por ello, debe usarse siempre que el acto de revocación tenga el carácter de una penalización (Chauyffet, 2013, pág. 78). En tales circunstancias y en el silencio de la ley, el acto de revocación estará sujeto a formalidades adicionales considerándolos como garantías del cumplimiento del principio del derecho de defensa. La revocación ocurre entonces para todas las condiciones de ilegalidad, pero especialmente para las condiciones relacionadas con la oportunidad

(Mendizábal, 2014, pág. 56). Los motivos para la revocación pueden ser anteriores, simultáneos o posteriores a la emisión del acto administrativo; en las dos primeras hipótesis, la revocación producirá efectos retroactivos, *ex tunc*, (desde entonces) y en la tercera hipótesis, produciría efectos *ex nunc* (desde ahora).

Existe un punto de vista bastante extendido en la literatura especializada, según el cual la revocación de actos administrativos es un caso particular, una especie de cancelación (Arellano, 2015, pág. 107). Además, la confusión entre cancelación y revocación también se produce a nivel de legislación y jurisprudencia; por lo que, tales hechos parecen desalentar cualquier intento de aclarar la delineación que podría lograrse entre los dos métodos. La principal diferencia radica sobre los motivos que pueden justificar su uso, razón por lo cual, el titular del privilegio de cancelación de actos administrativos es fácilmente identificable, expresándose específicamente en la Ley y la Constitución.

Por ello, la persona perjudicada en cualquiera de sus derechos o en un interés legítimo, por una autoridad pública mediante un acto administrativo o al no resolver una solicitud dentro del plazo legal, tiene derecho para obtener el reconocimiento del derecho reclamado o interés legítimo, la anulación del acto y la reparación del daño (Nicolau, 2014, pág. 29). Si los textos de la Constitución y las leyes orgánicas se reservan esta terminología para describir la abolición retroactiva del acto administrativo por los tribunales, se estima que esta opción debe cumplirse estrictamente. En consecuencia, la cancelación de actos administrativos debe suscitar únicamente la disolución del acto administrativo por parte del tribunal competente. En cuanto a la revocación, ha habido algunas incertidumbres con respecto a la determinación precisa de la autoridad competente para resolverla.

La revocación es una forma de abolir un acto administrativo cuyo titular es solo el Gobierno. En primer lugar, deben mencionarse las numerosas disposiciones legales que utilizan el término revocación para describir la abolición de un acto administrativo por parte de una autoridad gubernamental (Manzanares, 2014, pág. 32). La ley administrativa del Estado regula la posibilidad de revocación de actos administrativos solo mediante la emisión de una autoridad pública o jerárquicamente superior. En general, este acto fundamental de derecho

administrativo promueve la distinción entre la revocación y la cancelación basada en diferentes titulares de dos maneras: el tribunal en caso de cancelación, el Gobierno en caso de revocación. Por ello, se presentan excepciones al principio de revocabilidad, según las categorías de documentos:

- a. Actos administrativos declarados irrevocables por disposición expresa de la ley;
- b. Actos administrativos de carácter judicial;
- c. Actos administrativos para aplicar las sanciones apropiadas para las formas de responsabilidad en el derecho administrativo;
- d. Actos administrativos para la ejecución de actos procesales penales;
- e. Actos administrativos que dan lugar a contratos civiles;
- f. Actos administrativos que se emiten como resultado de la existencia de contratos civiles;
- g. Actos administrativos que dan lugar a derechos subjetivos garantizados por la ley en términos de estabilidad;
- h. Actos administrativos que se han realizado materialmente.

La excepción de los actos administrativos que dan lugar a contratos civiles se refiere a la relación entre el derecho administrativo y el derecho civil (Maynez, 2014, pág. 78). La tesis civilista establece que el acto administrativo individual, que condiciona la creación de relaciones civiles, puede ser revocado hasta la conclusión del contrato civil, pero los actos administrativos que dan lugar a tales contratos son más que simples condiciones legales del contrato, y conducen continuamente los efectos del derecho civil. Por lo tanto, tales actos estarán siempre sujetos al principio de revocabilidad, por lo que, la capacidad de la ley civil de las partes en tales casos está sujeta a la capacidad de la ley administrativa del organismo que ha emitido el documento.

Tales argumentos se fundamentan sobre las bases del principio del derecho civil según el cual el contrato puede ser rescindido solo por procedimientos judiciales y que el organismo gubernamental pudo verificar la legalidad y la idoneidad de una relación jurídica civil cuando emitió el acto administrativo (Martorell, 2016, pág. 41). Este argumento no puede abarcar todas las categorías de actos administrativos

antes de celebrar algunos contratos civiles por individuos, por lo que, los actos administrativos que no cesan sus efectos a la terminación del contrato civil siguen siendo revocables en cualquier momento. Estos tipos de contratos están sujetos a un régimen legal controlado por el derecho público, que es un régimen legal que deroga la ley común, sin ser exclusivamente sobre un régimen de poder.

En algunos casos, el contrato civil y el acto administrativo forman una unidad y, por lo tanto, cualquier cambio en el ámbito de las condiciones administrativas de legalidad del acto administrativo impacta directamente en el contrato civil (Fernández, 2016, pág. 126). El retiro de un procedimiento de consentimiento implica, por ejemplo, la revocación del acto administrativo y, en consecuencia, la terminación del contrato civil. La persona que forma parte del contrato civil, ha abierto la acción en el juzgado o tribunal administrativo contra el acto de revocación y puede solicitar su cancelación y compensación o una compensación justa. Mientras la ley disponga lo contrario, el organismo del Gobierno tendrá una responsabilidad patrimonial por la revocación del acto administrativo por razones exclusivamente de oportunidad.

La exención del principio de revocabilidad de los actos administrativos emitidos en base a un contrato civil anterior, plantean que, el régimen jurídico administrativo se pone a disposición de las partes mediante un contrato, y sus efectos se adjuntan a los del contrato (Merino, 2014, pág. 67). En este caso, el acto administrativo es un instrumento legal, estrictamente necesario para cumplir con el contrato y la revocación del acto administrativo que sería similar a una rescisión del contrato. El acto administrativo no puede ser abolido en su existencia legal, excepto una vez con el contrato y en los medios previstos por la ley para este fin, pero no por revocación del órgano administrativo.

La ley garantiza la exención de los actos administrativos que dieron lugar a un derecho subjetivo a través de la estabilidad, debido a que, estos actos son irrevocables y se dividen en dos categorías, ya que el derecho subjetivo se produce en el ámbito de una relación jurídica administrativa (por ejemplo, certificados de nacimiento), así como civil (Rivera, 2014, pág. 41). En el caso de los derechos civiles subjetivos, la ley entiende que les otorga una protección especial, excepto el

acto administrativo subyacente a ellos, del principio de revocabilidad, porque requieren que el destinatario se involucre en gastos sustanciales. Por ello, sería injusto que el cuerpo administrativo revoque el acto después de realizar tales gastos.

Siendo así, no todos los actos administrativos que crean derechos subjetivos son irrevocables, es decir que el acto adquiere tal carácter solo cuando el derecho subjetivo que generó está protegido por la ley de manera tan efectiva que, desde su contenido o su propósito resulta que se entiende que priva al cuerpo administrativo de la posibilidad de extinguirlo (Sevillano, 2013, pág. 104). Por ello, la exención de actos que han generado hechos materialmente, se definen como los actos administrativos más comunes dentro del alcance de esta categoría, que son las autorizaciones, que dan lugar a derechos subjetivos que no están especialmente protegidos. Por ejemplo, la ley protege la construcción residencial, que no pueden ser demolidos excepto por un documento de autorización emitido por municipalidades o prefecturas si es el caso de falta de formalidades de ley.

Esta categoría de excepciones se refiere solo a los actos administrativos individuales que se llevan a cabo materialmente mediante una operación (acción) o varias operaciones específicas (Riquelme, 2016, pág. 65). En esta categoría no caen los actos administrativos que se realizan por acciones o inacciones de manera continua (por ejemplo, la autorización para el ejercicio de un trabajo); por lo que dichos documentos son revocables, porque los derechos y obligaciones del beneficiario de la acción requieren operaciones continuas y sucesivas. Se trata de permisos libres, que, otorgados sobre la base de un derecho de evaluación del organismo gubernamental, son precarios y revocables por definición.

Por lo tanto, el beneficiario de tal permiso, así como partes de contratos civiles conducidos por un acto administrativo, han asumido el riesgo de algunos daños al solicitar la autorización, así como la conclusión del contrato y no se puede invocar la cuestión de la responsabilidad patrimonial del gobierno (Betancur, 2014, pág. 31). La parte perjudicada tiene el camino abierto para presentar una acción al tribunal administrativo, así como para una acción de indemnización, de acuerdo con la ley común. Finalmente, se destaca, una vez más que este principio de revocabilidad de lo administrativo deriva de la Constitución y la Ley; aunque en la

Constitución ecuatoriana no está expresamente regulado, se deriva de la corroboración de varios artículos de las leyes nacionales (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, 2015).

Por ello, se resalta la importancia del concepto de revocación, como una forma específica de terminación de efectos para el derecho administrativo. Así, se destacan las implicaciones de la revocación, las autoridades que tienen jurisdicción para pronunciarla, los efectos producidos en el circuito jurídico y, en síntesis, se presentan excepciones al principio de revocabilidad, solo para enfatizar la importancia del concepto de revocación en el derecho administrativo.

Incidencia del nuevo gobierno en la Administración Pública

Con el inicio de la nueva gestión pública y, más recientemente, la reinención del Gobierno del Presidente Lenin Moreno, se ha proporcionado una mutación crucial en los parámetros y conceptos del papel de la administración pública (Figueroa, 2018, págs. 7-9). Por esa razón, no solo la ética se convirtió en un área importante de preocupación, ya que su concepción necesitaba adaptarse a las nuevas formulaciones de gobernanza y servicio público. Por lo tanto, para definir la interacción correcta entre estos modelos, la administración pública y el derecho de contradicción.

Por ello, es importante abordar las bases teóricas sobre las cuales se han sustentado los proyectos de ley que reforman los actos administrativos en el Ecuador. Siendo así, se hace referencia al precepto relacionado a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos como un aspecto esencial cuando se refiere a los servicios públicos. Debido a que es un elemento significativo para los partidarios del Estado de Derecho, que han estado debatiendo las formas en que los gobiernos deberían producir y prestar servicios públicos en base a una administración coherente y participativa con el ciudadano.

Revisión legal

En análisis del uso y aplicación de los actos administrativos y su manera de extinción y reforma, se han fundamentado con el surgimiento del estado de bienestar, sobre el cual, los gobiernos democráticos y de derecho común asumieron un nuevo rol proactivo como administrador de bienestar social; asignando beneficios limitados de salud, educación y servicios sociales entre las prioridades públicas en competencia (Caballero, 2014, pág. 63). A pesar del importante impacto de este rol en la vida de los ciudadanos, los diversos mecanismos políticos, administrativos y legales diseñados para responsabilizar a los legisladores de las políticas sociales ejecutivas han fracasado en gran medida. Por ello, en el presente documento se sostiene que la actual democracia constitucional permite a los tribunales llenar este vacío de rendición de cuentas, actuando como un mecanismo de responsabilidad de último recurso.

Esta revisión propone una nueva doctrina administrativa para la política social y los programas en los que la deferencia se basa en la evidencia de la responsabilidad lograda en el proceso de formulación de políticas para la extinción y reforma de los actos administrativos, como un hecho jurídico necesario para la existencia de una justicia equitativa y acorde a la corriente política que atraviesa el Ecuador (Pozo, 2013, pág. 28). Con ello, se permitiría a los tribunales evaluar la legitimidad del proceso mediante el cual se crea la política social para la administración pública en lugar de interferir en el contenido de la política, el derecho y el debido proceso en sí. Es por tal razón, que este documento pretende desarrollar un análisis administrativo dentro de las limitaciones constitucionales existentes, incluida la separación de poderes actual del Estado.

Constitución de la República

La Constitución de la República, en los artículos 225 - 231, define la institucionalidad del Estado y las atribuciones que ejercen sus funcionarios frente a la administración pública, especificando el deber de coordinación de sus acciones en base a los principios de bienestar social. Además en los artículos 232 y 233 plantea la responsabilidad que tienen sobre los actos administrativos que ejercen en

desempeño de sus funciones, por lo que es claro que el uso y aplicación que éstos den a sus acciones, tiene un afecto sobre la sociedad del que deben ser responsables y legalmente consecuentes en caso de un mal ejercicio de funciones o un acto administrativo adverso a los intereses del ciudadano (Constitución de la República del Ecuador, 2008, págs. 74-75). Con los preceptos constitucionales expuestos, es evidente que la política ecuatoriana está comprometida con un Estado de Derecho y justicia acorde a los valores de la democracia y representatividad social.

Por ello, como el elemento superior en la representación democrática institucional, la ejecución de los actos administrativos deben ser observados sobre las definiciones de legalidad para una ejecución medida y adecuada a la proporcionalidad de dónde es aplicada, de manera justa y compasiva con los ciudadanos más vulnerables, acorde a las políticas de bienestar social y la descentralización para el desempeño de las mismas (Dromi, 2013, pág. 78). Acorde a ello, según los artículos 238 – 240 de la Constitución de la República, son principalmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), los que actúan como administradores de bienestar social y son los responsables como dependencias del gobierno central, en la responsabilidad y ejecución de los actos administrativos. Aunque el gobierno central sigue desempeñando un papel influyente, la mayoría de las ejecuciones de los actos administrativos caen dentro de dichas jurisdicciones, y sobre ellas su responsabilidad.

El constitucionalismo ecuatoriano ha fortalecido la idea de percepción de la participación ciudadana como un medio a través del cual los gobiernos y la sociedad mantienen el control conjunto y neutralizan oposición ya que todos pueden participar en política y ejercer plenos derechos sobre todos los ámbitos del ejercicio ciudadano, incluidos los actos administrativos considerados como erróneos o implícitamente dañinos (Zavala, 2013, pág. 17). En general, los actos administrativos, la responsabilidad que de ellos se desprende y la participación ciudadana, denota un conjunto de actividades sociales, legislativas y políticas. Esto tiene como objetivo influir en el ejercicio de la autoridad de manera positiva, para que exista un respeto conjunto sobre la legalidad de las decisiones administrativas y su aplicabilidad, observando el derecho ciudadano a reclamación, revisión, extinción y restitución de ser el caso, según el debido proceso.

Por otro lado, la participación política es el compromiso de la vinculación ciudadana en la toma de decisiones, puesto que si los ciudadanos participan en las decisiones políticas, pueden responsabilizar a sus líderes y/o garantes públicos por su desempeño de actos administrativos (Cáceres, 2015, pág. 82). Es así, que la ciudadanía puede ejercer sus derecho a la defensa en caso de desacuerdo, en concordancia con las disposiciones que regulan las políticas y los servicios públicos, expresados en el artículo 85, incisos 1, 2, 3 y 227 conforme al interés social sobre el cual se ha fundamentado el nuevo Código Orgánico Administrativo (Constitución de la República del Ecuador, 2008). La participación permite a las personas obtener agencia política y ejercer influencia sobre el contexto y la dirección de sus vidas.

Por lo tanto, es un método político de empoderamiento sostenido en que la participación efectiva tiene en cuenta los problemas del cambio institucional (Montesdeoca, 2014, págs. 45-46). Sobre ello, se argumenta que en la viabilidad de fomentar la participación popular que requiere modelos de procesos burocráticos y legales ya sean administrativos o políticos para ser participativos, dado que es imposible un sistema de desarrollo constitucional participativo sin administración y/o políticas participativas. En consecuencia, la participación política exige la participación democrática y la tolerancia de la diversidad de criterios para la ejecución y/o practica de un acto administrativo que vulnere derechos de los ciudadanos o un ciudadano en particular, con el objeto de definir procesos para su revisión en la justicia ordinaria.

Código Orgánico General de Procesos

La fundamentación legal se ha vinculado a los artículos 11, 75, 76 y 82, donde se define su ejecución, promoción y exigibilidad de derechos, de forma individual o colectiva, en base a la igualdad y debido proceso, como parte del Estado de Derecho que garantiza la seguridad jurídica y con ello, el papel del ciudadano frente a la administración pública y sus dependencias (Código Orgánico General de Procesos, 2016). Dentro de tales aspectos, en consonancia con el análisis del uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos; la competencia y

objeto del procedimiento contencioso administrativo comprende todas las dependencias del Estado, tal como lo define la Constitución de la República sobre los tramites que dentro del ámbito de derecho administrativo se deriven en detrimento o afectación a una persona o grupo de personas.

La jurisdicción para la ejecución de los actos administrativos y la capacidad procesal de las partes se define en el artículo 30 del COGEP, donde se establece a las personas naturales, jurídicas, comunidades, y la naturaleza, como aquellos sujetos de derecho sobre quienes recaen los actos administrativos en ejercicio de la actividad pública (Código Orgánico General de Procesos, 2016, pág. 41). Razón por lo cual, se establece un debido proceso dentro de la jurisdicción donde se haya llevado a cabo la acción que es sujeto de contradicción o desacuerdo por parte del actor. Por lo tanto, la sustanciación del procedimiento contencioso administrativo se llevará a cabo de acuerdo al procedimiento ordinario, con la salvedad de las acciones derivadas del silencio administrativo positivo y de pago por consignación que se llevarán en el procedimiento sumario.

Esto deriva de la formulación de políticas sociales ejecutivas como una fuente de derecho suficientemente responsable ante instituciones y dependencias del gobierno y sus entidades autónomas sobre las que responden frente a los ciudadanos, en garantía del principio de contradicción y el debido proceso (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 34). Su sustento es cómo promover la rendición de cuentas y responsabilidad administrativa sobre sus actos, en la formulación de principios sociales. Al mismo tiempo, se reconoce la necesidad y el valor de mantener un fuerte componente discrecional entre el proceso contencioso administrativo y la aplicación ordinaria de la justicia.

Esto tiene implicaciones importantes en la premisa que la Asamblea Nacional está actuando en una capacidad benéfica, para la ciudadanía sobre las bases de definir la extinción de actos administrativos que puedan considerarse negativos hacia un sector de la sociedad o una persona en particular, mediante su preocupación por estructurar o supervisar la conducta del funcionario en un nuevo Código Orgánico Administrativo (2017). Es por ello, que su especificación cuando se refiere a procesos contencioso administrativos, además del cumplimiento de los

requerimientos de Ley para la demanda, debe adjuntarse copias de la resolución sobre el acto administrativo que haya sido puesto en cuestión, en relación al hecho impugnado. Por ello, tal como lo tipifica el artículo 314 de la Constitución de la República, sobre la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios públicos y sus especificidades en los términos para proponer la demanda, debiendo una exposición clara para las acciones admisibles, excepto para los para los servidores públicos, sobre lo que el juez no considerará sus informes como una relevante para los hechos.

Cabe destacar que los actos administrativos se presumen como de legitimidad y ejecutoriedad, por lo que se definen como válidos, eficaces y efectivos cuando son expedidos por un funcionario, salvo que en el debido proceso el afectado pueda comprobar el hecho que contraviene sus intereses personales o colectivos (Ballesteros, 2012, pág. 146). En síntesis, es oportuno enfatizar que la sentencia decidirá con claridad acerca de la controversia sobre los sucesos impugnados, y si es admitido o dejado sin efecto alguno. Por lo cual se restituirá la situación a la anterior a la ejecución del acto administrativo; además si los servidores públicos retardan o rehúsan, el cumplimiento de dichas sentencias, podrían tener consecuencias, administrativas, civiles o penales, según sea procedente.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Debido a las falencias procesales y legales acerca de los procedimientos sobre la extinción de los actos administrativos, de una manera clara y precisa en el derecho positivo, se han generado directrices de facto sobre la actuación del ejercicio público, que puede resultar arbitrarios; es por ello, que la Asamblea Nacional legisló el COOTAD, para implementar una solución a dichos problemas y tipificar un proceso estable para todos los GAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. 109). Es por ello, que derivado de tales premisas, se ha fundamentado el esquema del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, considerándolo como la base para una estandarización de los procesos uniformes. Por lo que, el artículo 367 del COOTAD, específicamente trata acerca de la extinción o reforma de los actos administrativos, y expone lo siguiente:

Art. 367.- De la extinción o reforma.- Los actos administrativos se extinguen o reforman en sede administrativa de oficio o a petición del administrado. En general se extinguirán los actos administrativos por el cumplimiento de alguna modalidad accidental a ellos, tales como plazo o condición. Los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. 110).

Este artículo se ha fundamentado profundamente la gobernabilidad democrática de los servicios públicos donde se pueda impugnar un acto administrativo, respetando la institucionalidad del Estado y la división de poderes (Lladro, 2015, pág. 82). Esto se define, especialmente sobre el ejercicio de los mismos en las jurisdicciones de los GAD, sobre lo cual, el COOTAD ha especificado un proceso para la extinción de los actos administrativos como fuente de solución a los problemas que pueden surgir del ejercicio gubernamental. Al mismo tiempo, el derecho administrativo, es uno de los principales mecanismos de gobernabilidad democrática y rendición de cuentas en el Estado administrativo que se aplica de acuerdo con la división tradicional entre el sector público y el privado y sus jurisdicciones seccionales.

Además, la fuerte adhesión a los valores de la administración pública han evolucionado con la creación del COOTAD como un fuerte vínculo de los valores democráticos, como la transparencia, el debido proceso y la protección equitativa de los derechos sociales, que son de gran preocupación para la ciudadanía y el gobierno nacional. Siendo así, el artículo 377 del COOTAD, específicamente determina que los actos administrativos no pueden tener efectos perjudiciales para los administrados, ya sean por errores u omisiones del servidor público o la dependencia gubernamental (GAD, etc.) (Código Orgánico General de Procesos, 2016). Por ello, es claro que el debido proceso, de acuerdo al derecho del administrado para impugnar tal hecho o acto administrativo, está fundamentado en la Ley y la Constitución, como las premisas legales para la ejecución del debido

proceso, el cual dio paso a la creación de este código como solución a los conflictos de intereses que podían suscitarse entre la administración pública y la ciudadanía.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva

En el análisis objeto del estatuto, ha definido su alcance dentro de los órganos y entidades que conforman la administración pública central que son dependencias de la función ejecutiva y que se encuentran comprendidas según el artículo 2 del ERJAFE, en concordancia con los artículos 5 y 7 del mismo estatuto, para la definición de la administración pública central e institucional (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2015). Basados en dichos preceptos, se contrasta el artículo 78 y 79 del ERJAFE, donde se hace referencia al hecho administrativo y la impugnación. Por lo tanto, el gobierno central coordina las acciones de la administración pública con los gobiernos seccionales, tal como lo ha tipificado el COOTAD, debido a que las acciones de los organismos públicos mantienen sus dependencias en cuanto a las administraciones zonales para los ministerios y demás entidades de la función ejecutiva.

En concordancia con ello, las acciones del ejercicio administrativo que puedan ser llevadas a cabo dentro de los GAD, como parte de la facultad autónoma de los mismos, para conocer sobre los actos administrativos y sobre las impugnaciones de los mismos por parte de los administrados (Duque, 2015, pág. 27). Por lo que, los GAD conforman un nivel organizativo de gobierno creado para llevar la administración central a la población de base y le da a la población en las localidades un sentido de participación en la justicia social y los procesos políticos que controlan su vida cotidiana. Razón por lo que se ha creado tal estatuto, modificado el 8 de abril de 2015, para adaptarlo a la nueva realidad legal del país de acuerdo a las administraciones descentralizadas y el conocimiento de los actos administrativos, conforme a los deberes y responsabilidades de las dependencias de la función ejecutiva y los órganos seccionales.

Es por tales premisas, que se sustenta que la democracia denota un sistema político en el cual los ciudadanos participan activamente no solo para determinar quién los gobierna, sino también para moldear la producción de políticas de su

gobierno y el ejercicio de la administración en todas sus competencias, con la finalidad de promover una equidad de participación entre los administradores y los administrados (Santos, 2012, pág. 62). La conciliación del conflicto que puede surgir de los actos administrativos, se ha armonizado a través de la política local. Por lo tanto, la toma de decisiones se identifica sobre las necesidades colectivas, y la asignación y aplicación de sus competencias para la solución participativa sobre el uso, aplicación y extinción de los actos administrativos.

Código Orgánico Administrativo

La Asamblea Nacional, mediante Oficio No. SAN 2017 – 0403, envió el proyecto de Ley del Código Orgánico Administrativo (COA), con el objeto de reformar la organización y actividad de la Administración Pública en general, y por ende, la extinción de los actos administrativos en base a la ejecución de su uso y aplicación que podría ser impugnado por los administrados (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) (Ver anexo A). El COA entró en vigencia un año después de su publicación, es decir el 7 de julio de 2018, lo que generó nuevas concepciones de la revocatoria de los actos administrativos, separándolos en actos favorables y desfavorables, en relación al otorgamiento o no de derechos a los administrados. Creando gran expectativa sobre la reforma que presenta a los actos administrativos y la concordancia con las leyes conexas para la administración pública en general (Aguiar, 2016, pág. 54) (Ver anexo B). Es por ello, que este nuevo cuerpo legal pretende integrar el ejercicio de la función administrativa de todos los órganos del sector público, en base al principio de desconcentración del Estado, promoviendo la participación ciudadana y la mayor cercanía entre la administración y los administrados.

En base a la premisa bienestar social, que motiva la transparencia, evaluación y juridicidad que deben caracterizar a la administración pública, se prevé que el nuevo código propicie canales de evaluación de los ciudadanos frente al servicio recibido por parte de las entidades del Estado (Lara, 2016, pág. 43). Es así que, el artículo 21 del COA, integra el principio de ética y probidad de los servidores públicos y sus actos, con los esfuerzos de lucha contra la corrupción y limitan su participación en cuestiones de práctica profesional a principios de conducta o ética, que

generalmente se refiere a la prohibición del conflicto entre la administración pública y los administrados. Esto se ha determinado en referencia a los intereses comunes y la autogestión, para alentar la imparcialidad política, legal, y ciudadana, en cada una de las acciones que los servidores ejecuten.

En general, con ello se reconoce que los principios de la actividad administrativa en relación con los administrados, son significativos y aplicables, vinculados a prácticas y procedimientos sistémicos, basados en la legislación y respaldados por el liderazgo administrativo y el compromiso político de alto nivel, acorde a la capacitación continua en ética profesional que son esenciales para el desempeño de funciones (Mendizábal, 2014, pág. 56). La conducta ética y la corrupción en el sector público son las dos caras de una moneda que han dado paso a la presentación del presente proyecto de ley y su aprobación como ley vigente a futuro, para solucionar los problemas que se han derivado del ejercicio administrativo. La implementación del Código Orgánico Administrativo pretende proporcionar una base firme para la acción disciplinaria y sancionadora en casos necesarios de mal desempeño de funciones del servidor público.

Esta previsión legislativa solo tendrá éxito en el desarrollo de una cultura ciudadana y administrativa que se centre en el estricto cumplimiento de las normas para evitar conflictos entre la administración y los ciudadanos que se sientan afectados en sus derechos personales o colectivos (Caballero, 2014, pág. 63). La buena administración pública y la reforma efectiva de la función pública no se pueden maximizar en un contexto de mentalidad de cumplimiento, y es posible que no se logre en absoluto. El cuerpo legal normativo de la administración pública en conjunto, se respalda en el siguiente conjunto de principios sobre los cuales se ha basado la legislación para la creación del presente código nombrado:

- **Servicio al interés público:**

Se espera que los servidores públicos mantengan y fortalezcan la confianza de los ciudadanos en el gobierno, demostrando los más altos estándares de competencia profesional, eficiencia y efectividad, respetando la

Constitución y las leyes, y buscando promover el bien colectivo en todo momento.

- **Transparencia:**

Se promueve mediante el presente código, que los servidores públicos utilicen sus funciones y recursos para el bien social, bajo la política del gobierno, por lo que deben ser responsables de las decisiones que toman y estar preparados para justificar sus actos administrativos.

- **Integridad:**

Se espera que los servidores públicos tomen decisiones y actúen solo en respuesta al bienestar colectivo, sin consideración de sus intereses privados; puesto que el uso indebido de un puesto de servicio público para el beneficio privado se considera un incumplimiento grave del deber.

- **Legitimidad:**

Los funcionarios públicos están obligados a administrar las leyes y a ejercer el poder administrativo en nombre del gobierno, o cualquier autoridad seccional o dependencia del gobierno central al que representen. Ese poder y esa autoridad deben ejercerse de manera legítima, imparcial y sin temor ni favor, para su propósito público apropiado, según lo determinen la Constitución y la Ley.

Tales argumentos se han fundamentado en los artículos 33, 34, 35, 36 y 37 del COA, para motivación de una actuación justa y equitativa, sin prejuicios ni parcialidades, teniendo en cuenta únicamente los méritos del asunto y respetando los derechos de los ciudadano (Código Orgánico Administrativo, 2017, pág. 6). Por tal razón, es esencial que se mantenga o fortalezca la capacitación profesional continua, la institucionalización efectiva por parte de la administración y el liderazgo comprometido de los organismos públicos y su relación con la ciudadanía, en concordancia con el artículo 42 del COA, y sus preceptos de

aplicación a la relación jurídico administrativa con la ciudadanía (Fraga, 2014, pág. 59). Razón por lo que, la tipificación del ámbito material de aplicación promueve el debido proceso respecto de administración pública y formulación de impugnación de tal acto, para asegurar el Estado de Derecho y las garantías constitucionales.

Identificación de vacíos jurídicos

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en el artículo 50-B, garantiza el derecho ciudadano a la vigilancia y fiscalización de los actos del poder público, de acuerdo al artículo 26 de la Constitución de la República, y además establece que el incumplimiento de dicha disposición será sancionada de manera penal (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2015). En contradicción a ello, existen grandes deficiencias en los procedimientos llevados a cabo por la administración pública al momento de la aplicación del ejercicio de sus funciones, y la determinación de la extinción de dicho acto. Por lo tanto, el ciudadano se encuentra de cierto modo en situación de indefensión frente al Estado, dado que no se ha establecido un procedimiento reglado para el uso eficaz de cada una de estas herramientas jurídicas y con ello, la prevención de actos administrativos que vayan contra los intereses ciudadanos.

Por tal razón, debiendo enfatizarse en el caso de los errores u omisiones propias de la administración, la doctrina de los actos propios es desconocida o inaplicada de manera generalizada. Motivo por el cual, los vacíos de ley expuestos en los análisis de las leyes y códigos competentes para el tema, y la aprobación del COA como una herramienta jurídica para la reforma de tales procesos en un procedimiento estandarizado para la administración pública central, pretende viabilizar la revocatoria de los actos expedidos por el ejercicio público, tanto de oficio como a petición de los administrados. Además se pretende abordar la situación de falta de Ley sobre los procesos que deben llevarse en las jurisdicciones competentes para conocer los casos, generalmente de impugnación, y conforme a ello; debe observarse cuándo se extingue el acto administrativo en sí, sobre las bases del cometimiento factico de la acción para la ejecución de las operaciones materiales del acto.

Sobre tales antecedentes es claro que la extinción de los actos administrativos tiene dos fundamentaciones para su ejecución, estas son los medios normales y anormales. Esto se ha previsto, debido a que se han tipificado en base a la aceptación y cumplimiento del ciudadano, y los anormales, aquellos que se extinguen debido a la imposibilidad del cumplimiento, cometimiento o falta de aceptación, identificando plenamente un conflicto legal a la hora de abordar el uso y aplicación de la extinción de los actos administrativos. Por lo tanto, se tiene que los actos administrativos de cumplimiento y extinción normal son aquellos que cuentan con el cumplimiento y aceptación voluntaria por los órganos de la administración, y surten efecto de cumplimiento voluntario para los administrados, por lo que el acto se extingue debido a su ejecución o cometimiento.

Además los actos administrativos pueden extinguirse debido al cumplimiento de términos, plazos, para aquellos que tienen una fecha de finalización, como permisos; razón por lo que, su extinción viene implícita en el acto administración y su ejecución se produce en el tiempo estimado. En los medios anormales, la identificación del vacío jurídico radica en la situación ineficaz que se presenta para su cumplimiento, imposibilitando al administrado a la realización o ejecución del acto administrativo, y por lo tanto surge un conflicto de intereses entre la administración pública y el ciudadano, presentando un vacío de procesos. Los medio anormales de extinción del acto administrativo son: revocación administrativa, rescisión administrativa, prescripción, caducidad, término y condición, renuncia de derechos, irregularidades e ineficacias del acto administrativo.

Por lo tanto, las situaciones que llevan la discrepancia entre el ciudadano y la administración pública, parte del ejercicio administrativo y de derechos de la ciudadanía, los cuales se tornan deficiente en cuanto a los intereses colectivos, debido a que la falta de un proceso normado de manera clara y uniforme. Esto genera que ciertos actos administrativos sean considerados por los ciudadanos como arbitrarios y atentatorios, de difícil o imposible cumplimiento. Razón por lo cual, se crea un conflicto legal en cuanto al proceso, la jurisdicción y la impugnación que deba seguir la parte afectada para el conocimiento del caso y la resolución del conflicto.

Legislación comparada

El argumento que precede a la responsabilidad legal de la administración pública en Iberoamérica es muy similar; en él se exponen dos bases teóricas de responsabilidad administrativa que son relativamente novedosas: el principio de riesgo, que se aplica a la administración pública y puede utilizarse para imponer responsabilidad para todos los actos administrativos ilegales o inválidos, y el principio de igualdad ante cargos públicos, que puede utilizarse como base teórica para un sistema de compensación administrativa. Con dicho precepto, se procede a la revisión de la legislación comparada:

Argentina

La legislación argentina ha tipificado los actos de la administración pública nacional enmarcada en el derecho procesal; en la Ley de Procedimiento Administrativo publicada en el Boletín Oficial No.27/4-72, donde establece los principios legales para el procedimiento administrativo, especificando las normativas para el procedimiento y su aplicación para la extinción de los actos administrativos de la gestión pública centralizada y descentralizada (Ley de Procedimiento Administrativo , 1972).

La extinción de los actos administrativos se ha normado en el artículo 9 de la misma Ley-19.549 (Ley de Procedimiento Administrativo), donde en un término de 60 días, desde que el procedimiento haya sido paralizado por causas imputables al ciudadano, el órgano competente, sea este centralizado o descentralizado, le hará conocer mediante notificación el estado de la causa, y si en el periodo de 30 días más de no respuesta, el organismo público declarará la extinción de la causa, archivándola; para ello se exceptúan los procesos relativos al interés colectivo, si la administración lo estima necesario.

El silencio administrativo para el pronunciamiento de alguna causa impugnada sobre un acto administrativo, según los artículos 10 y 11 de la Ley-19.549, se entenderá como negativo, o de negación sobre la causa presentada por el administrado, debido a que el pronunciamiento favorable es necesario para poder

definirlo en los tribunales de justicia ordinarios, conforme al debido proceso y en concordancia con los artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 30 de la Ley, para lo cual define las causales para impugnar mediante vía judicial, un acto administrativo de alcance particular (Ley de Procedimiento Administrativo, 1972).

Colombia

En la República de Colombia mediante Ley No. 1437 del 18 de enero de 2011, se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, donde expone en el artículo 5, inciso 7, que exige el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de aquellos quienes cumplen funciones administrativas, en caso de afectación hacia los administrados o conjunto de personas, sobre lo cual, dicha responsabilidad recae sobre el funcionario, y su revisión administrativa según el artículo 10 de la misma Ley, será ejecutada por el Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas en base a la unificación jurisprudencial (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011).

El artículo 34 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, define el procedimiento administrativo general y los tramites de actuación para las audiencias e impugnaciones que puedan presentar los administrados ante las autoridades del Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades de jurisdicciones departamentales, distritales o municipales, según su competencia para conocimiento de la causa que se pretenda dejar sin efecto, restituir o extinguir (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011).

Chile

La legislación chilena, en el artículo 61 de la Ley No. 19.880-2003, ha definido las bases legales de los procedimientos administrativos que sustentan los actos de la administración central, normando su alcance y potestad, permitiendo a las dependencias de la Administración Central volver a revisar los actos administrativos considerados como válidos, ya sea por razones de oportunidad,

merito o conveniencia; en base a ello se fundamenta la perspectiva dogmática y jurisprudencial que determina la extinción de un acto administrativo, como un hecho de derecho procesal, que norma de manera directa a los procesos que los ciudadanos deben seguir para impugnar o deshacer tal acción del poder público (Ley-19880: Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2003).

Es por lo tanto, dentro de la revisión del proceso para la extinción de los actos administrativos, que el ordenamiento jurídico chileno expresamente define el recurso extraordinario de la revisión, y la revisión de oficio de la administración sobre los actos que haya expresado legalmente para cumplimiento ciudadano, y ante los cuales se puede impugnar la acción emitida por el órgano competente, y además, establece cuándo no procede una revocación, tipificándolo en los incisos a, b y c, del mismo y aclarando el término sobre el cual la misma autoridad u organismo competente puede de oficio o a petición fundamentada, solicitar la extinción o aclaración sobre un acto administrativo determinado, con el objeto de esclarecer y definir aspectos dudosos y oscuros sobre tal manifestación de la administración (Ley-19880: Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2003).

España

Mediante Boletín Oficial, se publicó la Ley 39-2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, expresamente establece que la obligación de resolver sobre los actos administrativos que se definan como contrarios a los intereses ciudadanos o de un administrado específico, debe ser analizado previa a la impugnación sobre la disposición; por ello, el artículo 21, obliga a dictar resolución expresa sobre aquellos procesos que sugieran esclarecimiento por parte de la ciudadanía, y se puede hacer de oficio o a petición expresa. Además, en los casos que exista prescripción o extinción del acto u objeto que dio inicio a la acción administrativa, es el organismo competente en las comunidades autónomas, el llamado a reformar o extinguir el acto administrativo (Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 2015).

La eficacia de los actos administrativos, su inderogabilidad singular, ejecutividad, efectos, notificación y extinción, son las premisas que constituyen el debido proceso de las resoluciones administrativas sobre un carácter particular de las acciones generadas de un organismo o institución del Estado a través de las Comunidades Autónomas de España, por lo que en principio, según el artículo 37 no pueden vulnerar lo establecido en las disposiciones de carácter general, sin consideración del nivel jerárquico que las haya dispuesto (Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 2015).

Además, con ello se declara que son nulas y extinguidas todas aquellas que lesionen los derechos y libertades constitucionales, que sean imposibles de cumplimiento; las que constituyan una infracción penal o generen una consecuencia penal del cumplimiento del acto administrativo, o aquellas que se definan como retroactivas o restrictivas de los derechos fundamentales e individuales de los ciudadanos (Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 2015).

METODOLOGÍA

Modalidad

La modalidad de investigación es cualitativa, de acuerdo al método empírico en categoría no interactiva para el diseño de análisis de conceptos normativos, utilizada debido que es un proceso que recolecta, analiza y vincula los datos cualitativos en el mismo estudio, para responder al planteamiento del problema y pregunta de investigación.

Población y muestra

La población de estudio se establece en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán, y la muestra se define sobre la Resolución Administrativa de Extinción de Acto Administrativo de Expropiación No. GADMCD-A-DGAJ- 2016-014-R y Resolución Administrativa por Recurso de

Apelación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA; por lo que, se procederá a su revisión, en base a la tabla de unidades de observación.

Tabla 1. Unidades de observación

Unidades de Observación	Población (Total de artículos)	Muestra (Artículos seleccionados)
(Constitución de la República del Ecuador, 2008) Artículos 225 - 234 Artículos 238 - 240	No. 13	No. 7
(Código Orgánico Administrativo, 2017) Artículo 15 Artículos 33 – 37	No. 6	No. 4
(Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010) Artículos 353 Artículos 364 – 394 Artículos 395 – 414	No. 50	No. 18
(Código Orgánico General de Procesos, 2016) Artículo 2 Artículos 30 – 31	No. 3	No. 3
(Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2015) Artículo 5 – 7 Artículos 78 – 79	No. 4	No. 3
(Resolución Administrativa de Extinción de Acto Administrativo de Expropiación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-014-R, 2015) Resolución, artículos 1 - 3	No. 3	No. 3
(Resolución Administrativa No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA, 2016) Resolución, artículos 1 – 5	No. 5	No. 5

Elaborado por: Ab. Dana Zambrano Zambrano

Métodos teóricos

Los métodos teóricos se desarrollan para la investigación, a partir de una generalización, algunos desarrollos, una prueba de cómo o por qué sucede un hecho específico, lo cual es descrito a través del método inductivo – deductivo para la definición teórica o argumentación literaria. De hecho, cualquier declaración que especifique lo que se mide o describe, cualquier declaración general relacionada con la teoría de la causa o el área del efecto se basa principalmente, como mínimo,

de manera implícita en una razón inductiva que promueve la investigación a través de una deducción de los hechos para llegar a una conclusión.

Se emplea los métodos inductivo - deductivo, con el objetivo de entender y analizar el uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos, a través de un estudio de resoluciones que ayuden a establecer los procedimientos reglados y comunes a la administración pública, identificando los mecanismos que dificultan la extinción, revocatoria o impugnación de un acto administrativo. Por ello, este proyecto se enfoca en los vacíos jurídicos que existen en detrimento de los derechos de los ciudadanos frente al ejercicio de la gestión pública y a través de tales preceptos se pretende analizar para responder la pregunta de ¿cómo el uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos han dificultado el ejercicio de la institucionalidad del Estado frente a la ciudadanía en la eficiente prestación de servicios públicos?, y en base a ello, establecer lineamientos para la elaboración de normativa que sirva al poder público.

Método inductivo

Este método se aplica a partir de la observación y revisión literaria, es decir trabaja hacia generalizaciones y teorías, por lo que también se denomina un enfoque de abajo hacia arriba. En este caso, se analizaron resoluciones reales emitidas por la Administración Pública tanto central como descentralizada, con sus posteriores reformas y/o extinciones. Aplicando la razón inductiva, a partir de observaciones específicas de estos actos administrativos, buscando patrones, regularidades (o irregularidades), con las que se puede trabajar y para colegir en el desarrollo de ideas y/o teorías generales con sus conclusiones. En una conclusión, cuando se utiliza el método inductivo, se observan una serie de instancias específicas y de ellas se infiere un principio general. El objetivo de este método es presentar toda la evidencia y la información de manera tal que, cuando finalmente se establezca la posición del autor, se presente una conclusión única y lógica fundamentada en lo observado (Díaz, 2013).

Método deductivo

Este método funciona de lo general a lo específico, es decir que una argumentación literaria u observacional es reducida a una idea defendida o conclusión final, que confirmaría o refutaría la teoría general. Es decir, que al utilizar el método inductivo, se establece un razonamiento de lo general a lo específico, con un resultado planteado en la conclusión. Para lo cual, a partir de teorías doctrinarias así como del análisis de la legislación ecuatoriana sobre la extinción y reforma de actos administrativos, se enfocó en probar el punto principal de la presente investigación: la repercusión de su aplicación en la institucionalidad del Estado frente a la ciudadanía en la prestación de servicios públicos.

Procedimiento

Para el procesamiento de la información, se realizó un análisis de la teoría legal y se verificaron los procesos de una manera secuencial y deductiva con legislación comparada, específicamente de determinados países iberoamericanos, para la construcción de un criterio jurídico, que permitieron la revisión de Resoluciones Administrativas que se presentan en este estudio, referente al tema abordado. Por ello, se recolectó información documental, mediante la exposición de dos resoluciones sobre actos administrativos, que ayudan a comprender de mejor manera a la legislación nacional sobre la Administración Pública Central y Descentralizada, y con ello, obtener mayor amplitud y exactitud en el tema que se investigó.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

Análisis de los Resultados

Dentro del análisis de los resultados que se han obtenido de la revisión de las resoluciones expuestas en este documento, se puede notar que el requisito de notificación obliga al Estado a informar a la persona buscada para ser privada de un derecho especialmente en lo que respecta a los derechos de propiedad. De la misma manera, el Estado también tiene el deber de proporcionar las vías administrativas necesarias para que el administrado pueda manifestar su conformidad o disconformidad con el acto administrativo, y según ello manifieste sus argumentos a favor o en contra, pero es el órgano público el que puede también de oficio anular o extinguir la acción en caso de irregularidades procesales o legales.

El derecho a una revisión o impugnación del acto, incluye el derecho a ser escuchado, una explicación a la víctima de la infracción que aborda su agravio particular y mantiene una disposición principal a respetar el derecho si resulta que la infracción no está justificada en el ejercicio administrativo. Incluso cuando se niega la presunción de que un derecho existe y no se debe infringir, sigue existiendo la presunción de que el titular del derecho tiene derecho a presentar un agravio. Incluso si el debido proceso se considera una restricción contra las entidades del poder público, la principal responsabilidad es garantizar que la implementación del derecho recaiga en los órganos competentes.

El primer motivo para ejercer la revisión legal de las decisiones de los organismos administrativos se basa en la ilegalidad. Esto confirma que el responsable de la toma de decisiones debe comprender correctamente la ley que regula su poder de toma de decisiones y debe darle efecto; entonces, cualquier cosa que se haga en contra de la ley y que vulnere los derechos de los ciudadanos se considera ilegal, por ello, bajo la premisa de la ilegalidad, se pueden mencionar diferentes instancias.

El primero es declarar el acto administrativo como *ultra vires*, es decir fuera de legalidad o extralimitándose en funciones del ejercicio administrativo; esto se puede definir como falta o exceso de jurisdicción. Si una autoridad pública actúa fuera de la jurisdicción del poder establecido o la legalidad, sus actos serán considerados como *ultra vires* y extinguidos o anulados.

El motivo de la ilegalidad también se extiende cuando la decisión es tomada por una persona equivocada. Existe un entendimiento de que la delegación de poder es una de las manifestaciones de una forma moderna de buena administración, pero la cuestión de la ilegalidad surge a este respecto cuando un funcionario se reserva específicamente cierto poder a un individuo específico y la delegación se hace para tal efecto. En tal caso, el poder no puede ser delegado a otro y al hacerlo tendrá el resultado final de hacer que el acto administrativo sea ilegal.

En tercer lugar, la forma en que se ejerce la discreción de poder administrativo también se considera como una base para que una decisión se considere ilegal o ilegítima. Con este respeto, la ilegalidad surge en el contexto de poderes discrecionales y algunas veces se etiqueta como abuso de discreción; a pesar de que el responsable de los actos administrativos mantiene su decisión dentro de los límites legales establecidos, su motivo puede ser incorrecto o puede estar influenciado por factores irrelevantes o puede pasar por alto factores relevantes.

Esto se aplica incluso cuando la legislación parece otorgar al tomador de decisiones una discrecionalidad ilimitada y subjetiva. Sin embargo, hay algunas excepciones a esta regla general. En primer lugar, el órgano competente dejará de lado una decisión si la consideración irrelevante no hubiera influido en el resultado. En segundo lugar, a menos que el acto administrativo requiera claramente factores que deben tenerse en cuenta, el responsable de la toma de decisiones puede tener discreción para decidir qué es relevante en las circunstancias particulares, principalmente donde se confiere poder en términos más amplios. Finalmente, si el poder utilizado para el propósito es diferente al previsto por la ley bajo la cual fueron otorgados, también puede considerarse como una base para establecer un acto administrativo extinguido, nulo o ilegal.

Razón por lo que, la organización administrativa del Estado, en conjunción con el derecho internacional y las legislaciones revisadas en este documento, fundamentan que la autonomía y responsabilidad de los actos administrativos para las dependencias del poder central se convierte en una tendencia jurídica normal. Esto se ha legislado para llevar a cabo un determinado acto legalmente definido con poder de ejecución, que en reiteradas ocasiones se considera como un potencial para la autocracia y una amenaza para los derechos de las personas. Por ello, junto con otros mecanismos, la revisión judicial está diseñada como una respuesta a este rasgo a fin de responsabilizar a los organismos públicos en el uso, aplicación, extinción y reforma de los actos administrativos.

Tales argumentos pueden entenderse como un mecanismo diseñado para verificar si la decisión de los órganos administrativos no traspasa el límite definido por la ley. Con respecto a esto, también se puede agregar que incluso cuando los órganos administrativos actúan dentro del poder otorgado a ellas, los tribunales pueden verificar si existe arbitrariedad, irrazonabilidad o improcedencia procesal en la decisión como parte de su función. Sin embargo, es bueno señalar aquí que la naturaleza de la revisión judicial no permite que los tribunales interfieran en la tarea del organismo del Estado.

En general, el análisis del uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos presentan un medio para asegurarse de que las dependencias y organismos autónomos del Estado funcionen dentro del poder que les otorga la ley; por lo que, para asegurarse de esto, el poder judicial sirve como protector de los ciudadanos desde el posible abuso por parte de las otras ramas del gobierno, específicamente desde la administración pública. Este análisis expone su definición, naturaleza y motivos para ejercicio de los actos administrativos; además, se revisa en detalle diferentes puntos de vista a favor y en contra de la existencia de este mecanismo junto con sus limitaciones y acciones correctivas asociadas a él en base a la definición del poder ejercido por los organismos para examinar las acciones de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo del gobierno y para garantizar que tales acciones se ajusten a las disposiciones de la Constitución de la República.

Según esta definición, es fácil entender que la revisión de los actos administrativos por los tribunales y de oficio por las mismas entidades gubernamentales, son un mecanismo para supervisar las decisiones de los órganos del gobierno y garantizar que sus decisiones se tomen dentro de sus límites legales. En otras palabras, este mecanismo de uso, aplicación, extinción y reforma de los actos administrativos, asegura que las decisiones gubernamentales no se tomen en base a la transgresión del poder otorgado por la ley y las normas expresas, sino que se defina un debido proceso y una tipificación específica y clara de la Ley.

Con esto, se permita a los ciudadanos el ejercicio y protección de sus derechos, tal y como se ha podido revisar en la legislación iberoamericana, donde los países analizados (Argentina, Colombia, Chile, España), presentan todos similitud de preceptos jurídicos al momento de viabilizar el debido proceso y los mecanismos para el ejercicio ciudadano de la revisión, impugnación, nulidad, extinción y prescripción de los actos administrativos que consideren que afectan sus derechos personales o comunitarios, y compara con los principios del derecho nacional para el ejercicio de los mismos.

Por lo tanto, en la revisión judicial de los actos administrativos, se reduce a una razón que es el principio de la separación del poder, que ha confiado las responsabilidades del gobierno central, a las dependencias del Estado en los GAD, como una extensión autónoma. Traspasar tales limitaciones haría que este órgano infrinja su propio límite de poder mientras se espera que ejerza su función de mantener las otras ramas dentro de las suyas. Además, los tribunales también pueden revisar tales actos en caso de una solicitud expresa del ciudadano en las instancias legales apropiadas, y por lo tanto el órgano que emite el acto administrativo pueden terminar arriesgando su legitimidad si no la observan primero internamente.

Debido a la existencia de limitaciones tan fuertes, la revisión judicial de un acto administrativo se describe como un mecanismo esporádico y periférico. No está disponible para todas las personas cuyos intereses se ven afectados por los órganos administrativos. Solo en los términos previstos por la ley los tribunales pueden ejercer este mecanismo de revisión. Por ello, como se ha podido revisar, en distintos

sistemas legales iberoamericanos, incluso cuando no hay exclusión de dicha revisión, los tribunales pueden contenerse si consideran que hacerlo tiene el resultado final de entrar en el poder de las otras ramas sin que antes el organismo emisor haya resuelto o se haya pronunciado sobre un acto administrativo cuestionado.

Además, mientras ejercen este poder en conexión con los organismos del Estado, los tribunales pueden encontrar corrupción, favores, ineficiencia y organismos irresponsables que ejercen de manera errónea su responsabilidad administrativa. En ocasiones, la función judicial puede corregir incluso tales fallos si no ha existido una resolución administrativa previa, pero en general son incapaces de proporcionar un control constante de la mala administración o un estímulo positivo para la administración responsable.

Esta es el área de discreción y de elaboración de políticas para la administración pública; por ello, su propósito debe lograrse principalmente dentro de la propia organización gubernamental. Al analizar las limitaciones anteriores, se puede argumentar que la revisión judicial colateral de un acto administrativo no es un instrumento efectivo de supervisión y control. Es demasiado ocasional y superficial, y se ejerce desde un punto demasiado remoto para proporcionar una corrección adecuada para la administración arbitraria.

A pesar de tales limitaciones, es innegable que la existencia de revisión judicial tiene un enorme beneficio en la prevención del posible abuso por parte de los órganos del Estado. Además, el rol de la función judicial puede tener lugar esporádicamente, pero su disponibilidad es un recordatorio constante para el administrador y una fuente constante de seguridad y garantía para los ciudadanos. Es por ello, que su disponibilidad es también una condición necesaria, psicológica si no lógicamente, de un sistema de poder administrativo que pretende ser legítimo o legalmente válido. Además, también es oportuno recordar que, a menos que se aplique solo en la periferia, va en contra de la idea básica de delegar la responsabilidad en los organismos administrativos.

En relación con la naturaleza de la revisión judicial de las impugnaciones o apelaciones o demandas que puedan presentar los ciudadanos sobre un acto administrativo que no ha sido resuelto por la entidad emisora, también es necesario aclarar la confusión que existe entre la apelación y la revisión de la decisión de las entidades administrativas. Tanto la apelación como la revisión son recursos externos disponibles para corregir el posible error mediante la decisión de los órganos administrativos. Sin embargo, la revisión judicial se toma como un derecho constitucional de los ciudadanos a presentar en caso de que sus derechos sean infringidos. Por lo tanto, la apelación a las decisiones de los órganos administrativos, se toma como un derecho legal. Es decir, la apelación solo es posible cuando la entidad estatal no ha emitido una resolución administrativa satisfactoria, o simplemente no se ha pronunciado sobre tal hecho.

Además, cuando un tribunal anula la decisión de un órgano administrativo sobre el propósito de la revisión judicial, lo que está permitido hacer es ver cómo se toma la decisión sin involucrarse en la tarea de evaluar el mérito de la decisión en cuanto al uso y aplicación que haya tenido lugar para tal acto administrativo. También es posible que el tribunal pueda decidir sobre su validez y devolver el caso a la entidad emisora para su reconsideración en caso de su ilegalidad. Junto con la decisión, el tribunal puede incluir algunas instrucciones para permitir que el órgano gubernamental llegue a una decisión diferente que nuevamente pueda perjudicar a los intereses del ciudadano.

Con la excepción de algunas situaciones, se toma como una violación de la autoridad del organismo estatal sustituir su propia decisión por la anulada decisión de la entidad; pero esta situación es diferente en caso de apelación. En el caso posterior, el tribunal puede ver el mérito del caso y sustituir su decisión por la decisión del órgano administrativo si el tribunal cree que hay un error en el fondo de la decisión. En caso de revisión judicial, los tribunales solo pueden extinguir o modificar el cumplimiento de un acto administrativo por los motivos permitidos por la ley. Pero en el caso de la apelación, la presunción es que la corte puede considerar el caso en todos los terrenos disponibles a menos que una se haga una exclusión de una manera específica sobre el hecho.

Hoy en día, incluso si la revisión judicial es una práctica desarrollada, todavía es objeto de discusión en las legislaciones iberoamericanas, incluida la ecuatoriana, por lo que, a continuación en la etapa de metodología se realizará una discusión sobre diferentes puntos de vista o argumentos sobre las resoluciones emitidas respecto a los actos administrativos que serán objeto de estudio para el presente documento, en base a la premisa del debido proceso y la división de poderes administrativos y jurídicos del Estado.

Lineamientos para la elaboración de normativa que sirva al Poder Público en el procedimiento de aplicación de la doctrina de los Actos Propios

Los lineamientos para la elaboración de normativa que sirva al poder público en los procedimientos de la administración, proponen ejercer la revisión judicial contra la decisión de la rama administrativa del gobierno si ésta fuere irracional, imposible o ilegal, tal como sucede en otras legislaciones iberoamericanas. Los tribunales pueden intervenir para anular una decisión si consideran que es tan razonablemente inviable como para constituir irracionalidad o perversidad por parte del responsable de la toma de decisiones o emisor del acto administrativo.

En las legislaciones estudiadas y los preceptos doctrinarios del derecho, exponen las premisas que en caso de que se trate de derechos individuales, los tribunales deben utilizar el concepto de proporcionalidad y requerir un ejercicio de equilibrio entre los intereses generales de la comunidad y los legítimos del Estado y, por otro, la protección de los derechos del individuo. El motivo final para anular o extinguir un acto administrativo debe estar siempre fundamentado en la improcedencia procesal; por lo que, una decisión adolece de impropiedad procesal si en el proceso de su elaboración no se han seguido los procedimientos prescritos por la Ley o si no se han respetado las reglas o normativas internas jurisdiccionalmente.

Con ello, los tribunales pueden determinar cómo la improcedencia procesal puede servir como base para la revisión judicial de los actos administrativos en caso que no hayan sido resueltos por la entidad. Tradicionalmente, en el mundo iberoamericano, los tribunales han tratado de racionalizar esto distinguiendo entre requisitos procesales obligatorios y discrecionales por referencia al lenguaje del

estatuto gobernante. Con tal argumento, los tribunales comúnmente se muestran reacios a dejar de lado una decisión por motivos puramente técnicos y han modificado este enfoque a favor de una respuesta flexible al contexto particular.

Utilizando su poder discrecional para retener un recurso, estos pueden retomar una decisión aparte por irregularidad procesal solo si el daño o injusticia causada al solicitante por la falla procesal supera las molestias al gobierno o a terceros inocentes al dejar de lado el acto administrativo. Además, en este contexto se incorporan situaciones como la falta de oportunidad de ser escuchado y la parcialidad. Una de las razones para justificar dentro de los lineamientos propuestos, es la existencia de una revisión legal como el principio constitucional de la separación del poder.

La existencia de revisión judicial en los actos administrativos no resueltos, hace que las otras dependencias del Estado funcionen dentro del poder que se les concede en la Constitución de la República y leyes conexas. En caso de infracción, la judicatura llega a la vista con su poder de revisión judicial; por ello, la necesidad de actuar de una vez con el poder legalmente definido como se trata en la doctrina de la separación del poder también se extiende a la rama administrativa. Debido a la aplicación de la doctrina de separación de poderes de la Constitución, el poder judicial queda excluido del ejercicio de su función de revisión si el poder se otorga específicamente a la otra rama y esta resuelve de última instancia para el administrado.

Además, actualmente, existe la suposición de que la revisión judicial de los actos administrativos es un derecho constitucional de los ciudadanos y existe una presunción de posibilidad de revisión. Pero el legislador puede limitar este poder a través de la legislación; dado que la revisión legal es una protección segura contra el posible abuso por parte de los órganos gubernamentales en el ejercicio administrativo, su exclusión debe interpretarse estrictamente incluso en una situación en la que se define silencio administrativo sobre cuestiones de revisión judicial. La interpretación para la revisión legal debe favorecer la existencia del mecanismo más que su exclusión.

Asimismo, la exclusión o limitación de la revisión legal por parte del legislador también puede tomar la forma de otorgar poder discrecional al órgano administrativo. Cuando la legislatura deliberadamente compromete el poder discrecional necesario para significar ciertos objetivos de política a cierto cuerpo administrativo, el poder de los tribunales se excluye indirectamente. Pero aun así, el poder constitucional puede cuestionar cómo se ejerce esa función discrecional, por ejemplo, si la entidad ejerce o no ejerce el poder debido a un motivo inapropiado o al tomar o dejar de tomar información inadecuada, este poder discrecional debe estar sujeto a revisión.

Por lo tanto, en relación con la limitación sustantiva de la revisión legal de los actos administrativos, la disponibilidad de revisión también puede verse limitada si una persona no cumple con el requisito de legitimación para demandar sobre una acción. Este requisito tiene diferentes definiciones, pero, en términos generales, a lo que se refiere es a reclamar una revisión legal o administrativa, en la que una persona necesita tener interés en extinguir, anular, o impugnar tal acto, de lo contrario, la reclamación no puede hacerse de manera motivada y por lo tanto podría ser aplicable.

Al igual que la limitación sustantiva establecida anteriormente, también existen limitaciones de procedimiento que restringen a los tribunales el ejercicio de la decisión de los órganos administrativos. Los delegados administrativos se crean y están facultados para realizar un determinado trabajo, lo que permite a su delegado estar libre de detalles para desarrollar una comprensión experta del problema a resolver y, por lo tanto, permitir que el poder judicial actúe como guardián de los derechos constitucionales en lugar de como un buscador de hechos o un determinante de política.

Debido a esto, existe un entendimiento aceptado de que antes de la intervención de los tribunales, la rama administrativa debe esforzarse exhaustivamente en la decisión del caso antes de presentar un reclamo por revisión judicial. Por lo que el agotamiento de los recursos legales se interpreta como el agotamiento de todos los demás recursos, como los recursos legales y las apelaciones ante los tribunales pertinentes. De la misma manera, se establece que la acción del órgano revisable

sobre sus actos administrativos y la acción final del organismo para la cual no existe otro resultado adecuado en un tribunal, están sujetos a revisión legal. Esta limitación de tiempo permite al canal administrativo rectificar sus propios errores sin ser intervenido por el poder judicial.

El otro concepto relacionado que puede plantearse en relación con el agotamiento de los recursos es la finalidad de la decisión, este problema tiene un requisito similar al anterior. De acuerdo con este requisito de finalidad, es necesario obtener la decisión final de la entidad antes de solicitar un reclamo de revisión legal. La acción administrativa es definitiva en el sentido de que, cuando en un futuro, su impacto en el peticionario se vuelva más concluyente, definitiva o sustancial; en otras palabras, tiene que haber una disposición efectiva de los derechos, pues no puede haber revisión a menos y hasta que impongan una obligación, nieguen un derecho o arreglen alguna relación legal como una consumación del proceso administrativo.

Sin embargo, en algunos casos, obtener la decisión final de una entidad administrativa (ejemplo: GAD), se vuelve imposible para un ciudadano. En este caso, la decisión puede considerarse como definitiva y se puede realizar un reclamo para su revisión por parte de los tribunales. Además, también hay un requisito de madurez del caso antes de que sea llevado a revisión legal, debido a que cuando se expresa la intención administrativa pero aún no se ha completado, o cuando se desconoce esa intención, se sostiene que la controversia aún no está listo para una intervención equitativa. En referencia a ello, se pide que se establezcan y definan las reclamaciones en contra de su constitución antes de que los esquemas se hayan puesto en funcionamiento o antes de que su aplicación se haya definido con autoridad.

Los motivos limitados para la responsabilidad de los funcionarios públicos pueden justificarse en dos bases. Uno es responsabilizar a estos funcionarios por cada desviación posible que pueda imaginarse que les impedirá cumplir con su responsabilidad para evitar responsabilidades. Esto tiene el resultado final de privar al público de beneficiarse de la experiencia especial que tienen estos funcionarios. En segundo lugar, ese tipo de interferencia constante en la tarea de las autoridades

administrativas por los tribunales también puede infringir la doctrina de la separación del poder. A pesar de la existencia de estas justificaciones, los funcionarios del gobierno pueden ser responsables por diferentes motivos. Debido a esta responsabilidad, las personas también tienen derecho a obtener una compensación diferente cuando el caso se lleva a los tribunales. Estos recursos que se otorgan contra actos administrativos indebidos que pueden clasificarse como elementos constitutivos para la sustentación de soluciones legales delimitadas en el uso y aplicación de los actos administrativos.

El concepto de revisión legal de los actos administrativos se puede ver en dos contextos, la revisión sobre cuestiones de constitucionalidad y revisión judicial sobre la base de otros motivos legalmente reconocidos. El primer tipo de revisión legal se refiere a la revisión realizada para asegurar la existencia de compatibilidad de las decisiones gubernamentales con la Constitución de la República, debido al compromiso con la ley o el positivismo legal y la diferente aplicación de la noción de separación de poderes que tienen su propia influencia para la aplicación de la nulidad o extinción de los actos de la administración pública.

La última forma que aporta a la definición de la normativa que sirva al poder público, es la forma de revisión legal que se refiere a la revisión sobre la base de otros motivos legalmente reconocidos, es decir, la ilegalidad, la irracionalidad o la imprudencia procesal. En este tipo de revisión se pueden seguir dos tipos de tendencia. Algunos países iberoamericanos confían esta tarea a sus tribunales ordinarios.

Por otro lado, países como Colombia otorgan este poder a tribunales administrativos especiales, aunque la revisión legal de este tipo puede venir en diferentes formas y en diferentes momentos en diferentes legislaciones, por lo general es el resultado de un patrón evolutivo común del derecho y la democracia, tanto en los países de derecho civil y de derecho común, por lo que, el análisis del uso y aplicación de la extinción de los actos administrativos deben seguir un orden de instancias que sirva al poder público y al ciudadano en base a un procedimiento de aplicación administrativa y legal que responsabilice a los funcionarios de sus

actos realizados en el ejercicio de la administración pública frente a los demás poderes del Estado y a los administrados.

Resoluciones Administrativas

En la revisión de las Resoluciones Administrativas que han sido llevadas a cabo por el GAD Municipal del cantón Durán, se han determinado a la extinción del acto administrativo y el recurso de apelación, como los argumentos presentados por las partes interesadas para expresar su inconformidad sobre tales actos; por ello, es necesario abordar la temática, a fin que se establezca una normativa clara, reglada y común para la Administración Central.

Primera Resolución: Resolución Administrativa de Extinción de Acto Administrativo de Expropiación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-014-R

La Resolución Administrativa de Extinción de Acto Administrativo de Expropiación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-014-R, del GAD Municipal del cantón Durán, presentada mediante Resolución Administrativa por Expropiación No. GADMCD-A-EX-2015-001-R del 10 de diciembre de 2015, donde se declaraba a un terreno propiedad privada, como utilidad pública para la construcción de un mercado en el cantón, específicamente en el lote 1 de la manzana No. 04 de la parcelación “Huertos familiares y vacacionales El Recreo”, con código catastral 1.18.374.1.0.0.0.0.0, propiedad de los señores Juan Carlos Villamar Gómez y Ruth de los Ángeles Caleño Vera, valorados en US\$397.724,18; resuelven notificar a los propietarios la debida expropiación por razón de interés social del área (Ver anexo D).

Es por ello, que se realizó todo el debido proceso para la expropiación del terreno, por lo que, el Registro de la Propiedad del cantón remitió a la Secretaria General del GAD Municipal de Duran, la inscripción de la Resolución Administrativa, de fojas 181693 a 181660, y que posteriormente de manera interna el Director General de Planeamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural, procedió a informar a la Alcaldesa del cantón que no se haría efectiva la expropiación debido a la reestructuración del presupuesto, por lo tanto expresa la

imposibilidad de aplicar la resolución y solicita extinguirlo de manera inmediata, sin necesidad de que el ciudadano lo solicite.

Siendo así, el órgano administrativo (GAD Municipal del cantón Duran), mediante Resolución Administrativa por Expropiación, declara extinguido tal acto administrativo y ordena no proceder, por lo que se motiva de oficio la extinción del acto sin perjudicar a los intereses de los propietarios, y con ello, cumpliendo con la legislación nacional y la Constitución de la República (Resolución Administrativa de Extinción de Acto Administrativo de Expropiación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-014-R, 2015). La argumentación presentada en ésta Resolución Administrativa se ha fundamentado en el artículo 367 del COOTAD, donde se expresa que los actos administrativos se pueden extinguir o reformar de oficio o a petición del ciudadano que considere afectados sus derechos, por lo que, en esta ocasión es la principal autoridad municipal la que resuelve no continuar con el proceso de expropiación debido a la restricción presupuestaria, y por lo tanto no es procedente su aplicación, razón por lo que extingue el acto administrativo. Dejando sin efecto cualquier indicio de expropiación y devolviendo el bien inmueble a su estado inicial.

Segunda Resolución: Resolución Administrativa por Recurso de Apelación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA

La Resolución Administrativa por Recurso de Apelación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA, que el Comisario Tercero Municipal inició contra el propietario del solar No.02 del conjunto 18 – 19 del sector Panorama del cantón Durán, debido a la presunción de afectación del registro de vista y derecho de privacidad, fue sustentada mediante informe técnico con Memorándum No. GADMCD-DGPTDU-2016-005-M, por el Director General de Planeamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural, y el Jefe de Construcciones y Terrenos del GAD Municipal (Ver anexo C).

Es en base a ello, que el propietario del bien inmueble presentó recurso de apelación sobre la resolución del expediente 312-2015, abierta por la Comisaria Tercera Municipal, en el que manifiesta dejar sin efecto la Resolución

Administrativa, debido a la vulneración de las garantías constitucionales y legales que protegen a los ciudadanos del país. Por lo que, el GAD Municipal resuelve acoger dicha apelación y dejar sin efecto el acto administrativo (Resolución Administrativa No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA, 2016).

Fundamentados en tales resoluciones, al igual que la doctrina del Estado de derecho, el debido proceso legal en los procedimientos que siguen los órganos gubernamentales, en este caso el GAD Municipal del cantón Durán, también se toma como uno de los principios procesales más importantes en el derecho administrativo en general y la revisión judicial en particular que se sustenta en el artículo 76, 82 de la Constitución de la República, artículo 129 inciso e) del ERJAFE y 409 del COOTAD, donde el debido proceso legal se define como uno de los principios constitucionales y legales que protegen la vida, la libertad y la propiedad de una persona frente a leyes y procedimientos irracionales o arbitrarios por parte de los gobiernos locales.

El debido proceso también se ha dicho requiere que la acción del gobierno, ya sea a través de un GAD u otra, sea consistente con los principios fundamentales de libertad y justicia que se encuentran en la base de todas las instituciones civiles y políticas. Al hacerlo, protege a los ciudadanos contra la acción gubernamental arbitraria. Se dice que el derecho constitucional del debido proceso se divide en dos partes. El primero es la protección de la vida, la libertad y la propiedad de una persona y se conoce como un debido proceso sustancial que es la fundamentación de los actos administrativos frente a los administrados. El requisito de que el gobierno siga algún procedimiento legalmente reconocido y establecido antes de privar al pueblo de derechos que puedan vulnerar su ejercicio, se conoce como debido proceso, referido principalmente al desarrollo procesal que desempeña en la parte sustantiva; garantizando su cumplimiento mientras se revisan los actos administrativos de los organismos, previniendo que exista exceso de poder y erróneo uso y aplicación de las atribuciones que la Ley les concede.

CONCLUSIONES

Se concluye que en el uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos en el país, se ha dificultado el ejercicio de la institucionalidad frente a la ciudadanía, y la afectación ha recaído directamente sobre la eficiencia de la prestación de servicios públicos, teniendo su fundamentación sobre los conflictos de legalidad y aplicabilidad que emiten los organismos gubernamentales competentes, en el ejercicio de sus funciones para la administración pública, y el impacto que puede generar en la ciudadanía. Considerando que el derecho administrativo tiene el objetivo de proteger los intereses del Estado y administrarse dentro de su jurisdicción frente a la ciudadanía; es claro que un uso y aplicación normado de la extinción y reforma de los actos administrativos, promovería una legislación más adecuada para su protección frente a abusos o actos ilegítimos, que puedan emanar de la administración pública.

La identificación de los vacíos jurídicos que dificultan la aplicación de mecanismos establecidos para la revocatoria de un acto administrativo, perjudican de manera directa a los intereses sociales, debido a que debilita la institucionalidad del Estado y su estructura administrativa frente a los ciudadanos, haciendo menos eficiente a los órganos jurisdiccionales y promoviendo falencias en el sistema procesal jurídico para el debido proceso y la Administración Pública. Por ello, el Código Orgánico Administrativo se ha legislado para eliminar posibles contradicciones de la administración jurisdiccional o central, donde se protejan los derechos de las personas y las garantías constitucionales a un debido proceso, con una legislación adaptada a los sucesos cotidianos derivados de la interacción entre la administración gubernamental y la ciudadanía.

La Legislación comparada, específicamente en el área Iberoamericana, ha revisado al acto administrativo como una figura jurídica que es sujeto de posibles contradicciones en el ejercicio de la administración y la ciudadanía, por lo cual, países como Argentina, Colombia, Chile o España, han legislado para abordar y establecer procedimientos reglados y comunes para la administración central y responsabilizar de los actos propios a los entes administrativos; lo cual, busca promover un fortalecimiento del papel del Estado frente a la ciudadanía, y de una

institucionalidad gubernamental y jurisdiccional que se responsabilice de sus actos en la administración seccional y su carácter regulador y sancionador, normado de manera integral en el Estado y todas sus dependencias.

Por ello, el establecimiento de lineamientos para la elaboración de una normativa que sirva al poder público en el procedimiento y aplicación de la doctrina de actos propios, se ha presentado como una propuesta de directrices que conduzcan a una oportuna reglamentación para tratar su extinción y reforma, y con ello, aportar a una legislación más completa y estructurada de acuerdo a la institucionalidad y división administrativa del Estado, en conjunción con un Código Orgánico Administrativo que pretende resolver tales falencias en la relación administrativa – ciudadana, y con ello promover condiciones y procedimientos en los que los actos administrativos sean revisados en caso de contradicción. Por ello, se debe entender que la revisión administrativa se refiere a dos situaciones: acciones administrativas en base a la constitucionalidad y otros motivos legalmente reconocidos para su reglamentación.

RECOMENDACIONES

Se recomienda promover una legislación que motive el fortalecimiento de la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos sobre los actos administrativos, que está muy relacionada con la protección de los ciudadanos frente a posibles abusos administrativos; para proteger los derechos constitucionales y libertades fundamentales que pueden ser vulneradas a través de un acto administrativo ejercido de manera arbitraria. Razón por lo que, la Constitución de la República reconoce los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos para que estos no sean vulnerados por acciones erradas de representantes del mismo Estado.

Sobre tales recomendaciones, se indica que todos los órganos del Estado, en todos los niveles tendrán la responsabilidad y el deber de respetar y hacer cumplir los derechos y las libertades fundamentales. Por la misma razón, en relación con la supremacía de la constitución, se recomienda que todos los ciudadanos, los órganos

del Estado, las organizaciones políticas y otras asociaciones, así como los funcionarios tienen el deber de garantizar la observancia de la Constitución y obedecerla, por lo que el planteamiento de una normativa que delimite los procedimientos para la extinción o nulidad de los actos administrativos es necesaria dentro de la legislación nacional, dado que los órganos administrativos toman decisiones que afectan la vida cotidiana de las personas, y el posible abuso que pueden infligir a los derechos y libertades fundamentales es alto; por lo tanto, debe haber una mejor legislación que sea fácilmente accesible para observar este tipo de problemas y brindar protección jurídica a los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, J. S. (2016). *Procedimiento Contencioso Administrativo en el COGEP* (Primera ed.). Quito, Pichincha, Ecuador: Argos.
- Arellano, M. (2015). *Principio de revocación y cancelación de los actos administrativos*. Universidad San Francisco de Quito, Colegio de Artes Liberales. Quito: USFQ.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Oficio No. SAN 2017-0403: Proyecto de Código Orgánico Administrativo*. Informe legislativo, Quito.
- Ballesteros, A. G. (2012). *Anuario de Derecho Civil* (Quinta ed., Vol. II). Madrid, España: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos.
- Berrón, F. V. (2015). *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo* (Primera ed., Vol. XI). México D.F., México: Herrero.
- Betancur, C. (2014). *Derecho Procesal Administrativo* (Séptima ed., Vol. III). Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Zipaquirá S.A.
- Caballero, J. E. (2014). *El estado de bienestar en servicio del ciudadano y el rol de la administración pública* (Tercera ed., Vol. IV). México D.F., México: EPE.
- Cáceres, M. J. (2015). *Democracia constitucional y rendición de cuentas de la administración pública: Legitimidad social y participación ciudadana* (Segunda ed., Vol. II). Quito, Pichincha, Ecuador: Andinia S.A.
- Chauyffet, E. (2013). *Derecho Administrativo* (Quinta ed., Vol. XII). México D.F., México: UNAM.
- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Capítulo Séptimo: Ámbitos de Aplicación: artículo 42*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (2011). *Ley 1437: Título I, Capítulo II: artículo 10: Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia*. Informe legislativo, Congreso Nacional de la República de Colombia, Bogotá D.C.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (2011). *Título III: Procedimiento Administrativo General: Artículo 34 - 41: Corrección de irregularidades en la actuación administrativa*. Informe legislativo, Congreso Nacional de la República de Colombia, Bogotá D.C.
- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Capítulo I: Principios generales; Artículo 15: Principio de responsabilidad de los actos administrativos*. Oficio No. SAN 2017-0403, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito.

- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Capítulo V: Derechos de las personas, Artículo 33 - 37: Debido procedimiento administrativo; interés general y promoción de derechos constitucionales*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). *Capítulo VI: Estructura Administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Artículos 338 - 353; Sección cuarta: Actos administrativos, Artículos 364 - 391*. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). *Sección cuarta: Procedimiento Administrativo Sancionador: Artículos 395 - 414*. Asamblea Nacional del Ecuador, Quito.
- Código Orgánico General de Procesos. (2016). *Libro I: Normas generales; Título I: Disposiciones Preliminares, artículo 2: Principios rectores*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador.
- Código Orgánico General de Procesos. (2016). *Título III Sujetos del Proceso; Capítulo I, Reglas Generales, Artículo 30, 31: Las partes y capacidad procesal*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Capítulo VII Administración Pública: Artículos 225 - 234*. (A. Constituyente, Ed.) Montecristi, Manabí, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Capítulo VII: Administración pública; artículo 227: Principios de la Administración Pública*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Asamblea Constituyente.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Capítulo VII: Derechos de Protección, artículo 76: garantías básicas del derecho al debido proceso, inciso 1*. (A. Constituyente, Ed.) Montecristi, Pichincha, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Título V: Organización territorial del Estado, Capítulo I, Principios generales: artículos 238, 239, 240*. (A. N. Ecuador, Ed.) Montecristi, Manabí, Ecuador.
- Díaz, S. C. (2013). *Metodología de la Investigación Científica* (Primera ed., Vol. II). Lima, Perú: San Marcos.
- Díez-Picazo, L. M. (5 de Agosto de 2012). La doctrina del precedente administrativo. *Revista de Administración Pública*(96), 25.
- Dromi, J. R. (2013). *Derecho Administrativo Público* (Quinta ed., Vol. VII). Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Duque, E. B. (2015). *Revisión de la aplicación y extinción de los actos administrativos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Universidad San Francisco de Quito, Colegio de Jurisprudencia. Quito: USFQ.

- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. (2015). *Artículo 78, 79: Hecho administrativo e impugnación*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador.
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. (2015). *Libro I, Título I: Disposiciones generales, Artículos 5 - 7, Gobierno y Administración pública central*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador.
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva. (2015). *Libro I: Título I, Disposiciones generales, Gobierno y Administración Pública Central*. Quito, Pichincha, Ecuador: Decreto Ejecutivo No. 2428.
- Fernández, E. A. (2016). *El Acto Administrativo y el Derecho Público* (Quinta ed., Vol. IV). Madrid, España: EPE.
- Figueras, G. A. (2014). *Los actos administrativos y las competencias del gobierno central*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Derechos, Ciencias Sociales y Políticas. Quito: PUCE.
- Figuroa, B. G. (2018). *La suspensión del acto administrativo en sede judicial*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas: Carrera de Derecho. Guayaquil: USCG.
- Fraga, R. A. (2014). *Derecho Administrativo y Administración Pública* (Séptima ed., Vol. III). Madrid, España: EPE.
- Gelabert, A. X. (2014). *Principios de la Administración Pública y los actos jurídicos interpuestos por los ciudadanos para la revocatoria de la acción jurisdiccional de las comunidades*. Universidad de Barcelona, Escuela de Maestría de Derecho Público. Barcelona: UB.
- Lara, R. J. (2016). *El principio de la actividad administrativa en relación con la sociedad*. Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas. Quito: UCE.
- Laverde, J. M. (2013). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio* (Tercera ed., Vol. II). Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Universidad de los Andes.
- Ley de Procedimiento Administrativo. (1972). *Ley 19.549: Estado - Administración Pública Nacional*. Informe legislativo, Congreso Nacional de la República Argentina, Buenos Aires.
- Ley de Procedimiento Administrativo. (1972). *Ley-19.549: Administración Pública del Estado: Impugnación judicial de actos administrativos*. Informe legislativo, Congreso Nacional de la República Argentina, Buenos Aires.
- Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (2015). *Ley 39-2015: Capítulo I: Normas generales de actuación: Artículo 21 - 24*

Oblicación de resolver, Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado. (BOE, Ed.) Madrid, España: Jefatura del Estado Español.

Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (2015). *Ley 39-2015: Capítulo III: Extinción, nulidad, anulabilidad; Artículo 47, Nulidad de pleno derecho.* (BOE, Ed.) Madrid, España: Jefatura del Estado Español.

Ley-19880: Ministerio Secretaria General de la Presidencia. (2003). *Artículo 60: Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.* Congreso Nacional de la República de Chile, Santiago.

Ley-19880: Ministerio Secretaria General de la Presidencia. (2003). *Artículo 61: De la revisión de oficio de la Administración.* Santiago, Chile: Congreso Nacional de Chile.

Lladró, M. Á. (2015). *La garantía de derechos ciudadanos frente a la administración pública.* Universidad Rey Juan Carlos, Escuela de Derecho. Madrid: URJC.

Manzanares, A. T. (2014). *Doctrina y la literatura del Derecho público: Diferencia fundamental entre los actos administrativos y los efectos jurídicos.* Pontificia Universidad Javeriana, Escuela de Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá: PUJ.

Martorell, M. J. (2016). *La motivación de la revocación de los actos administrativos en la gestión pública.* Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas. Quito: PUCE.

Maynez, E. J. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo* (Sexta ed., Vol. IX). México D.F., México: Porrúa.

Mendizábal, A. E. (2014). *El Derecho disciplinario de la función pública.* Artículo jurídico, Instituto Nacional de la Administración Pública, México D.F.

Merino, P. C. (2014). *Revocación del acto administrativo y ejercicio de las facultades civiles para la impugnación de los hechos jurídicos que vulneran al ciudadano.* Universidad Externado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Bogotá: UE.

Montesdeoca, C. P. (2014). *Reforma constitucional: Para un Ecuador del siglo XXI: Propuesta innovadora que significa el cambio de las costumbres políticas inoperantes* (Cuarta ed.). Quito, Pichincha, Ecuador: EPE.

Navarra, G. A. (2013). *Compendio de Derecho Administrativo* (Quinta ed., Vol. II). México D.F., México: Porrúa.

Nicolau, I. J. (2014). *El acto de revocación de los actos administrativos: Procedimientos para la extinción de un acto propio.* Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Jurisprudencia. Lima: UNMSM.

Olavarrieta, D. A. (2015). *Gestión Pública e Instituciones Administrativas: Los actos legales y los actos administrativos como efecto jurídico del acto propio.* Pontificia

Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, Escuela de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas. Lima: PUCP.

Pozo, J. R. (2013). *El control general de los actos administrativos con efectos generales, en el marco de la Constitución de la República y jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Universidad Andina Simón Bolívar, Escuela de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas. Quito: UASB.

Resolución Administrativa No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA. (2016). *Recurso de Apelación: Resolución Administrativa No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA*. Resolución Administrativa, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán, Secretaria General y Consejo Municipal, Durán.

Resolución Administrativa de Extinción de Acto Administrativo de Expropiación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-014-R. (2015). *Acto Administrativo de Expropiación No. GADMCD-A-DGAJ-2016-014-R*. Resolución Administrativa, Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Durán, Secretaria General y Consejo Municipal, Durán.

Riquelme, A. M. (2016). *Categorías de los actos administrativos, según la evaluación de los organismos seccionales para la gestión pública*. Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas. Quito: UCE.

Rivera, L. J. (2014). *Principios, normas y supletoriedad en el Derecho Administrativo*. Artículo jurídico, Tribunal de Justicia Administrativa, México D.F.

Santos, A. D. (2012). *Derecho Administrativo IV* (Tercera ed., Vol. IV). México D.F., México: Red Tercer Milenio.

Sevillano, P. A. (2013). *Principios generales del derecho administrativo en Francia: Estudio de legislación comparada con la gestión pública española*. Universidad Rey Juan Carlos, Escuela de Jurisprudencia. Madrid: URJC.

Tardío, J. A. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo: Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativo* (Segunda ed., Vol. II). San Vicente, España: Editorial Club Universitario.

Zavala, J. E. (2013). *El Estatuto del régimen administrativo de la Función Ejecutiva en el ordenamiento jurídico* (Tercera ed., Vol. II). Guayaquil, Guayas, Ecuador.

ANEXOS

Anexo A.

Proyecto Código Orgánico Administrativo



Oficio No. 075-CEPJEE-P-2017
Quito, 10 de mayo de 2017

Licenciada
Gabriela Rivadeneira B.
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
Presente.-

Anexo 72A

De mi consideración:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 61 de la ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito entregar el texto final del articulado del **Proyecto Código Orgánico Administrativo COA** con los cambios que he incorporado como ponente del proyecto de ley, después de analizar las propuestas que me fueron entregadas por los asambleístas, organizaciones sociales, gremios, ciudadanía en general, y de considerar las observaciones realizadas durante el debate que tuvo lugar en la sesión 430 los días 5, 9, 19 de enero, 21 de marzo y 10 de mayo de 2017, y se proceda conforme a la Constitución y la ley.

Por la favorable atención que se de a la presente, anticipo mis agradecimientos.

Atentamente.



Dr. Mauro Andino Reinoso
Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura Del Estado

Anexo B.

Remisión del segundo debate del proyecto de COA

Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31, 7 de Julio 2017

CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA
(Código s/n)

ASAMBLEA NACIONAL REPÚBLICA DEL ECUADOR

Oficio No. SAN 2017-0403

Quito, 03 de julio del 2017

Ingeniero
Hugo del Pozo Barrezueta
Director Del Registro Oficial
En su despacho. -

De mis consideraciones:

La Asamblea Nacional, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, discutió y aprobó el **PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA.**

En sesión de 20 de junio de 2017, el Pleno de la Asamblea Nacional conoció y se pronunció sobre la objeción parcial presentada por el señor ex Presidente Constitucional de la República.

Por lo expuesto, y, tal como dispone el artículo 138 de la Constitución de la República del Ecuador y al Artículo 64 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, acompaño el texto del **CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA**, para que se sirva publicarlo en el Registro Oficial.

ASAMBLEA NACIONAL REPÚBLICA DEL ECUADOR

CERTIFICACIÓN

En mi calidad de Secretaria General de la Asamblea Nacional, me permito **CERTIFICAR** que la Asamblea Nacional discutió el "**PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA**", en primer debate el 25 y 30 de agosto de 2016; y, se discutió en segundo debate el 5 y 19 de enero; se aprobó el 10 de mayo de 2017; y, se pronunció sobre la objeción parcial del ex Presidente Constitucional de la República el 20 de junio de 2017.

Quito, 3 de julio de 2017

Secretaria General

 Ing. Com. Alexandra Arce Plúas ALCALDESA DEL CANTÓN DURÁN	 Durán
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POR RECURSO DE APELACIÓN No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA	
Considerando:	
<p>Que, en el artículo 1 de la Constitución de la República, reconoce que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos;</p> <p>Que la misma Constitución de la República, en su artículo 66, numeral 23, establece que los ciudadanos tienen "el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas...";</p> <p>Que el artículo 76 de la Carta Magna garantiza que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso;</p> <p>Que el numeral 1, del artículo 76 de la Constitución, cita que "corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes...";</p> <p>Que la Constitución de la República, establece en su artículo 82.- "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".</p> <p>Que el numeral 7, literal l) del artículo 76 de la Carta Magna, garantiza que el derecho de las personas a la defensa incluirá: "l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos...";</p> <p>Que el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), indica en su parte pertinente que: "Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial...";</p> <p>Que el artículo 129, numeral 1, literal a) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), textualmente cita que: "1. Los actos de la Administración Pública son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en el artículo 76 de la Constitución Política de la República...";</p> <p>Que el artículo 129, numeral 1, literal e) del ERJAFE menciona que también son nulos los actos administrativos que son "...dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración, sean colegiados o no...";</p> <p>Que el artículo 409 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece: "Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado."</p> <p>Que existen vicios no susceptibles de convalidación, por consiguiente se considerarán nulos de pleno derecho de acuerdo a lo establecido en el artículo 371 del COOTAD, literal a) "Los que</p>	
<p>Cda. Abel Gilbert Porcón # Bloque C 31 y C 32 Tel. +593 4 2552603 municipio@duran.gob.ec</p>	<p>1 de 3 RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POR RECURSO DE APELACIÓN No. GADMCD-A-DGAJ-2016-029-RA</p>  ALCALDÍA DURÁN



lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en la Constitución de la República...";

Que el Código Orgánico de Organizacional Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 386 manifiesta que la administración está obligada a dictar resolución expresa y motivada en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma y contenido;

Que el Dr. Eduardo Montenegro, Comisario Tercero Municipal, abrió el expediente 312-2015, el 20 de octubre del 2015, a las 11h00 en contra del Sr. Ab. Carlos Anibal Yanchapanta Andrade, propietario del solar No. 02 del conjunto 18-19 de la Ciudadela Panorama, bajo la presunción de afectación del registro de vista y derecho a la privacidad;

Que el mismo comisario, de fecha 25 de enero de 2016, emite resolución del proceso administrativo amparado en informe técnico MEMORANDUM No. GADMCD-DGPTDU-2016-005-M, de fecha 04 de enero de 2016, suscrito por el Arq. José Segarra Figueroa, actual Director General de Planeamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural; sustentado en el MEMORANDUM No. GADMCD-JCCT-2015-00061-M, de fecha 23 diciembre de 2015, suscrito por el Ing. Ronald Jara V. Jefe de Construcciones y Terrenos; en la que invocan la "Reforma a la Ordenanza de Construcciones que Regula las Edificaciones en el Cantón Eloy Alfaro (Durán)", dictada de fecha 17 de diciembre de 2012, la cual fue DEROGADA por la "Reforma y Codificación de la Ordenanza de Construcciones que Regula las Edificaciones en el Cantón Eloy Alfaro (Durán)", dictada por el Ilustre Consejo Cantonal el 6 de octubre de 2014, y publicada en el Registro Oficial No. 203 del 31 de octubre de 2014;

Que el Sr. Ab. Carlos Anibal Yanchapanta Andrade, propietario del solar No. 02 del conjunto 18-19 de la Ciudadela Panorama, presentó el recurso de apelación ante la Máxima Autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán, sobre resolución del expediente administrativo 312-2015, abierto por la Comisaría Tercera Municipal, en la cual manifiesta: "...se deje sin efecto la mencionada Resolución por ser carente de motivación y contraria a derecho y con la cual se estaría vulnerando elementales garantías básicas establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley que me asisten."

Que con sumilla de fecha 29 de marzo de 2016, derivé el recurso de apelación presentado por el Sr. Ab. Carlos Anibal Yanchapanta Andrade, conjuntamente con el expediente 312-2015 de la Comisaría Tercera Municipal, de la Dirección General de Justicia, Vigilancia y Policía Municipal al Procurador Síndico Municipal, Ab. Francisco Lituma Cabezas, para que emita un informe jurídico sobre el tema;

Que en memorando GADMCD-PS-2016-894-M de fecha 19 de mayo del 2016 el Procurador Síndico Municipal, Ab. Francisco Lituma Cabezas, una vez analizado el expediente 312-2015 de la Comisaría Tercera Municipal, de la Dirección General de Justicia, Vigilancia y Policía Municipal y el recurso de apelación presentado por el Sr. Ab. Carlos Anibal Yanchapanta Andrade, dio a conocer el Informe Jurídico PS-FLC-105-2016-I respecto al recurso interpuesto.

En uso de las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias:

RESUELVO:

Primero.- Acoger el recurso de apelación presentado por el Sr. Ab. Carlos Anibal Yanchapanta Andrade y dejar sin efecto la resolución del acto administrativo emanado por el Comisario Tercero Municipal, Dr. Eduardo Montenegro, dentro del expediente 312-2015 notificada a las partes de fecha 24 de febrero 2016, respectivamente.



Segundo.- Declarar la nulidad de pleno derecho del acto administrativo emanado por el Comisario Tercero Municipal, Dr. Eduardo Montenegro, dentro del expediente 312-2015 por encontrarse vicios en el proceso que no se pueden convalidar; aplicar una ordenanza que se encuentra derogada al momento de iniciar el proceso; falta de legitimidad del actor para demandar y/o denunciar; falta de valoración de todas las pruebas producidas; y falta de motivación de la resolución.

Tercero.- Declarar la nulidad de todo lo actuado desde fojas cuatro del expediente 312-2015 regresando el mismo a la Dirección General de Justicia y Vigilancia y Policía Municipal, para que su Directora disponga a la Comisaría respectiva, se realicen las diligencias pertinentes siguiendo el ordenamiento jurídico sin perjuicio de los derechos consagrados en la constitución que recaudan las partes.

Cuarto.- Todos los actos administrativos suscitados posteriormente, emanados por otras instancias de diferentes niveles de este Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, son declarados de igual manera nulos, pues la nulidad de pleno derecho de lo principal genera la nulidad de lo accesorio.

Quinto.- Notifíquese la presente Resolución a cada una de las Direcciones involucradas en la causa, así como también a las partes del proceso administrativo, Seta. Susana Beatriz Rogel Jara y al Señor Ab. Carlos Aníbal Yanchapanta Andrade, en el domicilio por él señalado para su cumplimiento inmediato.

Dado y firmado en el despacho de la Alcaldía del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán, a los 13 días del mes de junio del dos mil dieciséis.

Ing. Com. Alexandra Arce Plúas
ALCALDESA DEL CANTÓN DURÁN

Dado y firmado en el Despacho de la Alcaldía del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán, por la Ing. Alexandra Arce Plúas, Alcaldesa a los trece días del mes de junio del dos mil dieciséis.

Lo Certifico.-

Ab. Yuly Landázuri Charcopa.
SECRETARÍA GENERAL Y CONSEJO MUNICIPAL
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN DURÁN.

Elaborado por: Ab. John Granados
Revisado y aprobado por: Ab. Francisco Lituma
AAA/TLC/MS/JG

S.A.D. Administración del Cantón
Durán
SECRETARÍA
MUNICIPAL

3 de 3
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA POR RECURSO DE APELACIÓN
Nº. GADMED-ADG/AJ/2016-029-BA

Anexo D.

Resolución Administrativa de Extinción de Acto Administrativo



Gobierno Autónomo
Descentralizado
Municipal del Cantón
Durán

Ing. Com. Alexandra Arce Plúas
ALCALDESA DEL CANTÓN DURÁN

**RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
DE EXTINCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN
No. GADMCD-A-DGAJ-2016-014-R**

CONSIDERANDO:

Que, el art. 238 de la Constitución de la República establece que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”*.

Que, el art. 270 de la Carta Magna cita que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”*.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización menciona en el literal b) del art. 60 como una de las atribuciones del alcalde o alcaldesa el ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal.

Que el literal i) del art. 60 del COOTAD resalta que otra de las atribuciones del alcalde o alcaldesa es la de resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo;

Que, el Código antes mencionado, en su art. 367 establece sobre la extinción o reforma de los actos administrativos lo siguiente: *“Los actos administrativos se extinguen o reforman en sede administrativa de oficio o a petición del administrado. En general se extinguirán los actos administrativos por el cumplimiento de alguna modalidad accidental a ellos, tales como plazo o condición. Los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad”*.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, expresa en el art. 368 que: *“La extinción o reforma de oficio de un acto administrativo por razones de oportunidad tendrá lugar cuando existen razones de orden público que justifiquen declarar extinguido dicho acto administrativo. El*

Pág. 1 de 5



acto administrativo que declara extinguido otro acto administrativo, por razones de oportunidad, no tendrá efectos retroactivos”.

Que, el art. 368 del COOTAD en su segundo inciso establece que la extinción del acto administrativo la podrá realizar la misma autoridad que expidiera el acto o quien la sustituya en el cargo, así como cualquier autoridad jerárquicamente superior a ella.

Que, Ley de Modernización del Estado, privatizaciones, prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, en el art. innumerado agregado luego del art. 28 describe que: *“La formación, extinción y reforma de los actos administrativos de las instituciones de la Función Ejecutiva, se regirán por las normas del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.”*

Que, el art. 31 de la misma Ley de Modernización del Estado, exige que: *“Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo. La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios.”*

Que, en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, consta en el art. 64 señala la administración pública central e institucional manifiestan su voluntad jurídica de derecho público a través de *“actos administrativos, actos de simple administración, hechos administrativos, contratos administrativos y reglamentos, sin perjuicio de recurrir a otras categorías de derecho privado cuando tales administraciones actúen dentro de dicho campo”.*

Que, el art. 64 del ERJAFE, en su segunda parte indica que la manera de extinguir o reformar los actos administrativos se rigen por lo dispuesto en aquel cuerpo normativo.

Que, en el mismo Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva: en el art. 90 nos menciona: *“los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad.”*

Que, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, señala en su art. 91 expresa: *“Extinción o reforma de oficio por razones de oportunidad. La extinción o reforma de oficio de un acto administrativo por razones de oportunidad tendrá lugar cuando existen razones de orden público que justifican declarar extinguido dicho acto administrativo. El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de oportunidad no tendrá efectos*



de expropiación de terreno de Sres. Juan Carlos Villamar Gómez y Ruth de los Ángeles Caleño Vera, donde señala que por resolución administrativa emanada de la misma autoridad que dictó la resolución de declaratoria de utilidad pública, se deberá declarar extinguido el acto administrativo por razón de oportunidad.

Que, tomando en consideración la actual situación económica del país que ha desencadenado en la disminución de ingresos municipales, que no permiten la ejecución de la obra planificada, durante el presente período fiscal por ser de alto costo pues su gran abarcamiento.

Que, es mi obligación como máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán, velar por las arcas municipales y priorizar la obra pública inmediata para subsanar los problemas de la ciudad generados por malas administraciones anteriores:

RESUELVO:

Art. 1.- Declarar extinguida la Resolución Administrativa por Expropiación N.º GADMCD-A-EX-2015-001-R, de fecha 10 de diciembre de 2015, donde se declaraba de utilidad pública con fines de expropiación para la construcción de un mercado, el área de 48 132,67m² correspondientes al inmueble compuesto de solar y construcción situado en el lote n.º 01 de la manzana n.º 04, de la parcelación denominada "Huertos familiares y vacacionales El Recreo", del Cantón Durán, ubicado a la altura del Km. 8 ½ Vía Durán – Yaguachi, "EX-A.P.U.G.", signado con el código catastral n.º 1.18.374.1.0.0.0.0.0.0, conforme consta en la escritura pública de compraventa celebrada el 20 de noviembre de 2012, inscrita el 11 de febrero de 2014, en el Registro de la Propiedad del cantón Durán, de propiedad de los Sres. Villamar Gómez Juan Carlos y Caleño Vera Ruth de Los Angeles.

Art. 2.- Dispóngase a la Dirección General Financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán, que no proceda al pago ordenado en la Resolución Administrativa por Expropiación n.º GADMCD-A-EX-2015-001-R, de fecha 10 de diciembre de 2015.

Art. 3.- Protocolícese la presente resolución y tómese nota al margen de la matriz de protocolización de la Resolución Administrativa por Expropiación n.º GADMCD-A-EX-2015-001-R, de fecha 10 de diciembre de 2015, efectuada en la Notaría Primera del Cantón Durán.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Dana Bethsabe Zambrano Zambrano con C.C: 0915232227 autora del trabajo de examen Complexivo: ***“ANÁLISIS DEL USO Y APLICACIÓN DE LA EXTINCIÓN Y REFORMA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU REPERCUSIÓN EN EL EJERCICIO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO EN LA PRÉSTACIÓN DE SERVICIOS”*** Previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 7 de febrero del 2019

f. _____

Ab. Dana Bethsabe Zambrano Zambrano

C.C: 0915232227

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA		
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN		
TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Análisis del uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos y su repercusión en el ejercicio de la institucionalidad del estado en la prestación de servicios	
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Zambrano Zambrano Dana	
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Dr. Santiago Velázquez Velázquez Dr. Nicolás Rivera Herrera, Mg. Dr. Miguel Hernández Terán, Mg.	
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil	
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado	
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Administrativo	
GRADO OBTENIDO:	Magister en Derecho Administrativo	
FECHA DE PUBLICACIÓN:	07-FEB-2019	No. DE PÁGINAS: 78
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho, Ciencias Sociales, Legislación	
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Acto, administrativo, nulidad, extinción, aplicación, reforma.	
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):		
<p>El presente documento, se ha fundamentado sobre el análisis del uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos que están vigentes y que han sido reformados a través de los cuerpos legales destinados a su reglamentación según los órganos administrativos en todos sus niveles; por ello, la revisión de los actos administrativos plantea un medio para asegurarse de que las otras ramas gubernamentales funcionen dentro del poder que les otorga la Ley y la Constitución. Para asegurarse de esto, los órganos de control administrativo del Estado sirven como protectores desde el posible abuso por parte de las entidades administrativas como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), especialmente en actos administrativos del cual son responsables desde sus jurisdicciones. El objetivo es realizar una investigación y análisis de la extinción y reforma de los actos administrativos, a través del estudio de resoluciones, con la premisa de establecer procedimientos reglados para la administración central en beneficio de los intereses de los administrados y del Estado. La metodología de investigación es de tipo inductivo - deductivo, con el propósito de identificar los mecanismos que dificultan la extinción, revocatoria o impugnación. Los resultados de la revisión de las resoluciones estudiadas, han determinado que el requisito de notificación obliga al Estado a informar a la persona buscada para ser privada de un derecho constituyendo de esta manera el inicio de la aceptación o impugnación que puede ser sujeto el acto administrativo, en una posible nulidad o extinción y la aplicación de responsabilidades legales.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono:	E-mail: danazambrano@gmail.com
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Pierina Peralta	
	Teléfono: maestriaderechodempresas@gmail.com	
	E-mail: 0985979088	
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA		
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):		
Nº. DE CLASIFICACIÓN:		
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):		