



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS  
POR LA ELIMINACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN  
EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

AUTOR

DAVID ALFONSO BAQUERO HOLGUIN

AÑO

2020



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS POR LA  
ELIMINACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL  
CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Trabajo de titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos  
para optar por el título de Abogado de los Tribunales y juzgados  
de la República

PROFESOR GUIA

Mgs. Jaime Andrés Villacreses Valle

AUTOR

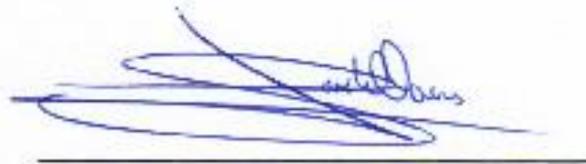
DAVID ALFONSO BAQUERO HOLGUIN

Año

2020

## DECLARACION DEL PROFESOR GUIA

"Declaro haber dirigido el trabajo, "La afectación de derechos de los administrados por la eliminación del recurso de reposición en el Código Orgánico Administrativo", a través de reuniones periódicas con el estudiante David Alfonso Baquero Holguín, en el semestre 202010, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación"



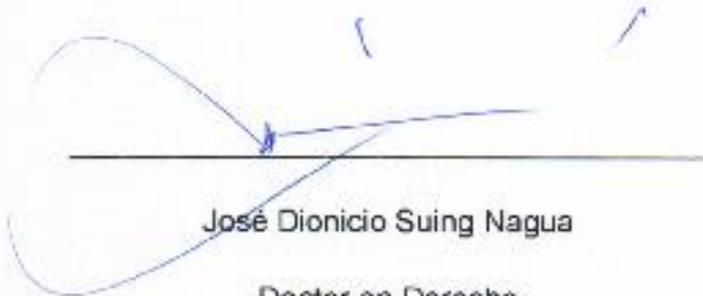
Jaime Andrés Villacreses Valle

Magister en Derecho, Mención en Derecho Administrativo

CC 1714040670

## DECLARACION DEL PROFESOR CORRECTOR

"Declaro haber revisado este trabajo, "La afectación del derecho de los administrados por la eliminación del recurso de reposición en el código orgánico administrativo", del estudiante David Alfonso Baquero Holguín, en el semestre 202010, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación"



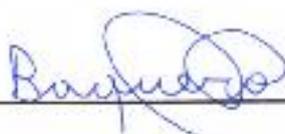
José Dionicio Suing Nagua

Doctor en Derecho

CC: 1706860440

## DECLARACION DE AUTORIA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes."



David Alfonso Baquero Holguín

CC: 0502601602

## Agradecimientos

A mis Padres por que en cada momento me han dado su apoyo para cumplir con mi objetivo.

Su comprensión, cariño y consejos han sido muy fundamentales para mí.

Un agradecimiento especial al Dr. Jaime Villacreses por su tiempo, entrega, y conocimientos que me ha compartido para poder hacer este ensayo académico.

A mis amigos de carrera por permitirme compartir con ellos y especialmente a Carlos Arturo Vélez que siempre me tendió la mano cuando necesitaba.

## RESUMEN

En el siguiente ensayo académico, se va a tratar respecto a la afectación de los derechos del administrado por la eliminación del Recurso de Reposición en el Código Orgánico Administrativo. En el primer capítulo se dará la definición de que es un recurso administrativo y saber cuál es la funcionalidad que este tiene, posteriormente se detallarán los derechos que se estarían afectando por la eliminación del Recurso de Reposición.

En el siguiente capítulo se describirá la historia normativa de los recursos administrativos en el Ecuador que existían antes de la publicación del Código Orgánico Administrativo en el mes de julio del año 2017, después se detallará los recursos administrativos que existían antes de la publicación de la nueva normativa a través de la doctrina nacional, posterior a esto, se explicara cuáles han sido razones para realizar este cambio normativo dentro de la legislación en el Ecuatoriana y por último lo que el actual código orgánico administrativo describe respecto a los recursos administrativos.

En el tercer capítulo se detallará como están compuestos los recursos administrativos en España de acuerdo a lo que determina la ley de procedimiento común administrativo publicada en el mes de octubre del año 2015 para poder realizar una comparación entre esta normativa y lo que determina el Código Orgánico Administrativo. Finalmente, en el cuarto capítulo se determinará cuáles han sido las repercusiones del Código orgánico Administrativo en la vida real y por último realizaré las conclusiones de acuerdo a lo que se encuentra escrito en líneas posteriores.

## **ABSTRACT**

In the following academic essay, I will be treat the affectation of the rights of the administered by the elimination of the Resource of Replenishment in the Organic code Administrative. In the first chapter I am going to give the definition of what is an administrative resource and to know what they are and what is the functionality that they have, later I will detail all the rights that can be affected by the elimination of the resourcce of Replenishment in a precise way.

In the following chapter I am going to describe the normative history of administrative resources in Ecuador that exist before the publication of the Administrative Organic Code in July 2017, later I will tell all the details about the administrative resources that exist before the publication of the new regulations through the national doctrine, after this, I will explain the reasons for making this regulatory change within the Ecuadorian legislation and finally what the current administrative organic code describes regarding administrative resources.

The third chapter I will focus in the administrative resources within the Spanish territory about how they are composed to make a comparison with the ecuadorian according to what is determined by the law of common administrative procedure published in October 2015. Finally, in the fourth chapter it will be determined what the repercussions of the Organic code Administrative in real life and finally I will make the conclusions according to what is written in subsequent lines.

## ÍNDICE

1. CAPÍTULO I. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	1
1.1. Significado y Funcionalidad .....	1
1.2. Principios y garantías del desarrollo de los recursos administrativos .....	2
1.3. Principio de la Doble Instancia.....	3
1.4. Debido Proceso.....	4
1.5. Derecho a la Defensa .....	6
1.6. Progresividad de Derechos.....	8
1.7. Derecho a la Buena Administración Pública y la Tutela Administrativa Efectiva.....	9
1.7.1. Derecho a la Buena Administración Pública.....	9
1.7.2. Tutela Administrativa Efectiva.....	10
2. CAPÍTULO II. TIPOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA HISTORIA NORMATIVA ECUATORIANA.....	11
2.1. Revisión histórica normativa de los recursos normativos en el Ecuador .....	12
2.1.1. Recursos Administrativos en el ERJAFE .....	12
2.1.1.1. Recurso de Reposición .....	12
2.1.1.2. Recurso de Apelación.....	13
2.1.1.3. Recurso Extraordinario de Revisión.....	13
2.1.2. Recursos administrativos en el COOTAD .....	14
2.1.2.1. Recurso de Reposición .....	14
2.1.2.2. Recurso de Apelación.....	15
2.1.2.3. Recurso Extraordinario de Revisión.....	15
2.2. Definición Doctrinaria del Recurso de Reposición antes del COA.....	16
2.3. Definición doctrinaria del Recurso de Apelación antes del COA.....	18

2.4. Definición Doctrinaria del Recurso Extraordinario de Revisión antes del COA .....	19
2.5. Reflexión general sobre el código orgánico administrativo. su necesidad histórica, expectativa, y cambios en el ordenamiento jurídico.....	21
2.5.1. Necesidad Histórica .....	21
2.5.2. Expectativa .....	22
2.5.3. Cambios Normativos.....	22
2.6. Recursos Administrativos en el código orgánico administrativo .....	22
2.6.1. Recurso de Apelación en el COA .....	24
2.6.2. Recurso Extraordinario de Revisión en el COA .....	27
<b>3. CAPÍTULO III. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL .....</b>	<b>29</b>
3.1 Revisión general de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones publicas .....	29
3.2. Recursos Administrativos en la ley 39/2015.....	31
3.2.1. Recurso de Reposición en la ley 39/2015.....	31
3.2.2. Recurso de Alzada en la ley 39/2015 .....	32
3.2.3. Recurso Extraordinario de Revisión en la ley 39/2015 .....	33
<b>4. CAPÍTULO IV. ELIMINACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO Y SUS REPERCUSIONES .....</b>	<b>34</b>
4.1. Falta de eficacia para impugnar actos administrativos en sede administrativa .....	34
4.2. El recurso de reposición aporta a la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa.....	35
<b>5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>37</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>39</b>

# 1. CAPÍTULO I. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

## 1.1 Significado y Funcionalidad

El recurso administrativo según enseña Agustín Gordillo (2004, p.105) es un medio que puede ser utilizado por el administrado para impugnar los actos administrativos que vulneren los derechos subjetivos de las personas, por las decisiones tomadas por parte de las administraciones públicas.

Por otra parte, Eduardo García de Enterría (2013, p. 535), determina que los recursos administrativos son creados cuando se ha producido un acto a partir de un procedimiento administrativo anterior, donde el ordenamiento jurídico permite a su destinatario, la posibilidad de impugnarlo, bien ante la propia administración que dictó el acto o bien ante un orden especializado de tribunales, los integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La legislación ecuatoriana vigente, establece en el artículo 217 del Código Orgánico Administrativo, la posibilidad que mediante los recursos administrativos, se puedan impugnar actos administrativos por las personas interesadas, que hayan comparecido o no en el procedimiento. Además, se establece que los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración necesario para la formación de la voluntad administrativa.

De acuerdo a la normativa española contenida en la Ley de Procedimiento Común Administrativo, en su artículo 112, determina que los recursos administrativos pueden ser utilizados por las personas que tengan interés legítimo, cuando existan resoluciones que puedan decidir de forma directa o indirecta sobre el fondo del asunto, en donde éstas produzcan indefensión o perjuicios irreparables a sus derechos subjetivos.

De acuerdo con el tratadista Jaime Santofimio (2017,p. 456), respecto a los recursos administrativos sirven para que el destinatario del acto administrativo pueda prorrogar los senderos administrativos con el objetivo de que pueda discutir con la misma administración respecto al acto administrativo dictado, con el fin de que éste sea aclarado, modificado o revocado.

El mismo autor, determina que los recursos administrativos pueden ser utilizados siempre y cuando se haya notificado el acto administrativo, lo cual posibilita al ciudadano que es destinatario del mismo a entrar a una controversia con las autoridades que emitieron el mismo para discutir y controvertir los términos de la decisión y obtener de estas una respuesta.

Una vez que se han revisado definiciones que se encuentran tanto en la doctrina como en la legislación vigente en el Ecuador, se puede concluir que los recursos administrativos pueden ser utilizados cuando existe un acto administrativo que lesione los derechos subjetivos del administrado, cuando la normativa jurídica habilite la impugnación del mismo ante la propia administración para que éste sea aclarado, revocado o modificado.

## **1.2 Principios y garantías del desarrollo de los recursos administrativos**

Los principios y garantías del trámite de los recursos administrativos son: (i) La doble instancia administrativa es la posibilidad que tiene el ciudadano a que revisen la decisión tomada por parte de la autoridad, (ii) el derecho al debido proceso, que es el conjunto de principios y garantías que permiten que los procedimientos administrativos en los que tenga interés una persona sean resueltos de forma motivada, oportuna y que se respete la juridicidad; (iii) el derecho a la defensa, el cual garantiza que el ciudadano tenga ciertas herramientas para poder ejercer la defensa de sus intereses de los actos administrativos que emitan las Administraciones Públicas que vulneren sus derechos; (iv) el derecho a la progresividad, que determina que los derechos deben aumentarse mas no se debe dar paso a que se disminuyan los derechos que han sido entregados al administrado;(v) el derecho a la buena administración, el cual determina que las administraciones públicas deben

cumplir las funciones que se les encomendó en beneficio de la sociedad y por último el principio de la tutela administrativa efectiva es un amplio elenco de derechos que tiene el ciudadano para defender sus derechos.

### **1.3 Principio de la Doble Instancia**

El principio de la Doble Instancia administrativa se encuentra establecida en la Constitución de la Republica, en el artículo 76, numeral 7, letra m), el cual establece que los ciudadanos pueden recurrir el fallo o la resolución (actos administrativos) en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

La doble instancia sirve para impugnar las decisiones que hayan sido tomadas por parte de jueces o funcionarios judiciales, que al momento de resolverlas han tomado decisiones erróneas, sean porque los hechos no responden a la realidad o contienen desaciertos dentro del ámbito jurídico. ( Oyarte, 2016, p.394)

La doble instancia administrativa es posible también encontrarla en los tratados internacionales firmados por el Estado ecuatoriano, uno de ellos es la Convención Americana de los Derechos Humanos que en su artículo octavo, numeral segundo, literal h), establece que las personas durante un proceso tendrán la garantía de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior. Por su parte en el artículo 14 numeral 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, determina que cualquier persona que haya sido declarada culpable de un delito tiene el derecho a que el fallo condenatorio que se le haya impuesto sea sometido ante un tribunal superior de acuerdo a lo que determina la ley.

El tratadista Juan Bautista Justo (2012,P.275) respecto al derecho del doble conforme nos dice que es el principio de impugnabilidad, el mismo que consagra el derecho a poder atacar cualquier acto que se pueda considerar lesivo de alguna garantía e invalida todo dispositivo normativo que pueda imposibilitar de cualquier modo la revisión de lo que se decidió.

Estos criterios, al ser una garantía convencional, constitucional, contenida en la doctrina que define al doble conforme, y al ser parte del debido proceso, también es aplicable a los actos administrativos.

Una vez que se han observado algunas definiciones del doble conforme, se puede entender que el mismo es aquella garantía que tiene el ciudadano para impugnar decisiones que puedan afectar sus derechos y han sido tomadas por parte de las autoridades públicas de forma errónea, debido a que los hechos no responden a la realidad o contiene desaciertos jurídicos, donde este principio no puede ser utilizado en procedimientos que no se afecten derechos subjetivos del administrado.

## **1.4 Debido Proceso**

El autor ecuatoriano Manuel Santiago Yépez Andrade (2009,p.46) citando a Ticona Postigo Víctor nos dice que el debido proceso, es un derecho que tienen todas las personas que le faculta a exigir al Estado a que exista un juzgamiento imparcial y justo, ante un juez que sea competente e independiente, donde el estado estará obligado a proveer la prestación jurisdiccional mediante el cumplimiento de determinadas garantías mínimas que aseguren un juzgamiento imparcial y justo.

Otra definición sobre este derecho antes indicado, el tratadista español Iñaki Esparza Leibar (1995 ,p.72) establece que el debido proceso, es “una válvula reguladora entre la libertad individual y las imposiciones de la autoridad, asumiendo la existencia de conflicto entre los ciudadanos y aquella y encauzando la resolución entre los mismos por medio de procedimientos legales”.

Por otra parte, Olga Edda Ciancia (2006,p.140) enseña que el debido proceso, es el derecho a la justicia mediante el uso de un procedimiento, el cual no se agota con el cumplimiento formal de los trámites que se encuentran previstos en las leyes adjetivas, sino que se extiende a que es necesario obtener una decisión judicial que sea rápida y eficaz, que permita poner fin a los conflictos y situaciones de incertidumbre.

En la Constitución de la República del Ecuador, se establece en el artículo 76, numerales del 1 al 7, las garantías que componen el debido proceso son: Que toda autoridad debe garantizar el cumplimiento de las normas, la presunción de inocencia a las personas mientras no se declare su culpabilidad mediante una sentencia que se encuentre ejecutoriada, no ser juzgado o sancionado por un acto que al cometerse no se encuentre tipificado como infracción penal o de cualquier naturaleza.

Además de éstas, existen muchas más; entre las que se encuentran la de ser juzgado por un juez competente, que las pruebas que fueron obtenidas y actuadas incumpliendo lo que determina la Constitución o la ley carecerán de eficacia probatoria.

Respecto al tema, la Corte Constitucional establece que el debido proceso, es un derecho primordial que asiste a las partes que se encuentran sometidas a un proceso de tipo judicial o administrativo, donde se debe observar y aplicar ciertas garantías para que el proceso que se está realizando constituya un medio para la realización de la justicia. (Corte Constitucional, 2016, p.6)

El tratadista Jaime Rodríguez Arana (2014, p.52) nos dice que el debido proceso es un principio que forma parte del derecho a la buena administración, el cual establece que las actuaciones administrativas serán realizadas de acuerdo a las normas que sean de procedimiento y de competencia que se encuentren establecidas en la Constitución, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Ahora bien, una vez que se ha revisado las definiciones establecidas en líneas anteriores se puede decir que el derecho al debido proceso es el conjunto de principios y garantías que establece la norma jurídica adjetiva, con el fin de garantizar el derecho a la defensa, la contradicción, presentación de pruebas y otros y así evitar que se emitan decisiones arbitrarias e injustas por parte de las autoridades administrativas.

## 1.5 Derecho a la Defensa

El derecho a la defensa se encuentra establecido en el ordenamiento jurídico del Ecuador, específicamente en la Constitución de la República en el artículo 76, numeral 7, en el que se establecen las garantías que forman parte del mismo, entre ellas que nadie podrá ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, contar con el tiempo y medios adecuados para preparar la defensa, poder ser asistido por un abogado cuando se tratase de procedimientos judiciales, ser juzgado por un juez que sea independiente, imparcial y competente, ser asistido por un traductor en el caso de que no entienda el lenguaje, que las resoluciones emitidas sean motivadas, entre otras que se encuentran establecidas dentro del mismo artículo constitucional.

Respecto al tema, la Corte Constitucional en la sentencia 117-14-SEP-CC señaló que este derecho está conformado por (...) “un conjunto de garantías básicas, tendientes a tutelar un proceso justo, libre de arbitrariedades, en todas las instancias judiciales. Así, el derecho a la defensa constituye a su vez una garantía del debido proceso que permite a las personas poder acceder a los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal.” (Corte Constitucional, 2014, p.9)

Desde otro punto de vista, el derecho a la defensa es aquel derecho fundamental que asiste a toda persona a la que se le haya atribuido la comisión de un hecho que sea punible para defenderse de tal acusación, donde esto se lo realiza mediante el uso de asistencia técnica y la posibilidad de utilizar una oposición eficaz ante la pretensión punitiva, haciendo que su defensa se la realice estando la persona en libertad. (Balaguer et al, 2007, p.259)

Dentro del derecho a la defensa se encuentra la posibilidad de contradecir, que de acuerdo a Rafael Oyarte (2016, p. 371) esto se lo puede hacer mientras que no prescriba la acción o caduque el derecho, también la parte accionada debe tener el tiempo suficiente para ejercer el contradictor, para que tenga la oportunidad plena de contestar en un modo adecuado.

Dentro de éste se encuentra el derecho a conocer la imputación, el cual debe hacerse efectivo en todo procedimiento, debido a que si no se conoce la imputación, demanda o petición, no solo que no se podrá decir nada respecto a ellas, sino que, además no se podrían desarrollar los otros elementos del derecho a la defensa como puede ser: plantear las pruebas que se van a utilizar como descargo. (Oyarte, 2016, p.373)

Para poder ejercer el derecho de conocer la imputación se debe utilizar la figura de la citación, la cual se puede entender que es importante porque permite que los ciudadanos utilicen el derecho a la defensa y así que las personas puedan ser oídas antes de que se tome una decisión. (Oyarte, 2016, p.373)

Como parte del derecho a la defensa se encuentra también presente el derecho a conocer las peticiones y decisiones dentro del procedimiento, estas deben ser conocidas por la parte contraria con el uso de la figura de la notificación. (Oyarte,2015, p.375) La falta de ésta por parte del órgano jurisdiccional competente viola el derecho a la defensa, esto produce que las partes no puedan participar en el procedimiento y además no puedan presentar alegaciones u observaciones que ellos estimen convenientes.(Oyarte,2016,p. 376)

Otra garantía que también forma parte del derecho a la defensa es la de presentar pruebas y a contradecirla, para ejercitarlo hay que indicar cuales van a ser los medios probatorios, que pruebas se van a presentar y actuar en el momento de la audiencia con el objetivo de que el contrario pueda contradecir la prueba del adversario. (Oyarte, 2016, p.379)

La razón por la cual se debe utilizar el presente principio dentro del derecho a la defensa, es para evitar que las partes presenten pruebas en el último día , las cuales, no puedan ser conocidas por la parte contraria con el fin de que pueda ser contradecida de forma eficaz. (Oyarte,2016, p.379-380)

Ahora que se ha observado las definiciones que establece tanto la Constitución de la Republica, las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, y la doctrina, se puede concluir que el derecho a la defensa es el conjunto de

garantías que tiene el ciudadano para la defensa de sus intereses dentro de un procedimiento de tipo judicial o administrativo. Donde la no aplicación o uso de estos produce que las partes no puedan participar en el mismo, conocer la razón por la cual se emitió el acto administrativo, saber que pruebas van a ser utilizadas por la parte contraria para contradecirlas.

## **1.6 Progresividad de Derechos**

El tema de la progresividad de los derechos se encuentra establecido en el artículo 11, numeral 8 de la Constitución de la República, donde dispone que el contenido de los derechos será desarrollado de manera progresiva a través de normas jurídicas, la jurisprudencia y políticas públicas, donde el estado generará y garantizará las condiciones que sean necesarias para su pleno reconocimiento como ejercicio.

El mismo artículo determina que será inconstitucional, la acción u omisión que sea de carácter regresivo, disminuya, menoscabe o anule de forma no justificada el ejercicio de los derechos.

La Corte Constitucional en la sentencia 017-17-SIN-CC, respecto al derecho de progresividad, determina que éste tiene una doble dimensión; La primera está relacionada a que debe haber un avance gradual de la satisfacción plena de los derechos tutelados mediante la utilización de herramientas técnicas que generen las mejores condiciones para su ejercicio y goce. La segunda dimensión se cristaliza mediante el principio de no regresividad, esto es que no se de paso a la disminución de derechos que han sido obtenidos y reconocidos anteriormente. (Corte Constitucional,2017,p.14)

Roberto Gustavo Mancilla Castro (2015,p.82) establece que el principio de progresividad es interpretativo, el cual establece que los derechos no pueden ser disminuidos, por lo que se entiende que solo se puede aumentar gradualmente en el tiempo.

La progresividad de derechos de acuerdo a las definiciones dadas por la Constitución, la Corte Constitucional y el autor antes citado, se puede decir que este derecho tiene la finalidad de que exista progreso en el desarrollo de

nuevos derechos y garantías que beneficien a los administrados, pero a su vez, este derecho establece que no se puede disminuir derechos que han sido reconocidos anteriormente mediante el uso de una normativa elaborada por la administración.

## **1.7 Derecho a la Buena Administración Pública y la Tutela Administrativa Efectiva**

### **1.7.1 Derecho a la Buena Administración Pública**

El CLAD (2013, p.2) determina que el derecho a la buena administración pública es una obligación inherente a los poderes públicos, en cuya virtud es que el quehacer público debe promover los derechos fundamentales que tienen las personas mediante la dignidad humana de forma de que las actuaciones de tipo administrativo se armonicen con los criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, donde sean estas prestadas en un plazo razonable.

Para Jaime Rodríguez Arana (2011, p.78) el derecho a la buena administración pública consiste en que los quehaceres de las administraciones públicas se realicen en el marco del servicio objetivo al interés general.

El mismo autor nos dice que la buena administración es una tarea que ha de estar presidida por los valores cívicos y las correspondientes cualidades democráticas, las cuales serán exigibles a quien ejerce el poder de la administración pública a partir del servicio objetivo al interés general, donde en la actualidad, esta nueva manera de ser del derecho administrativo se encuentra en la centralidad de la persona y en el derecho fundamental de la buena administración.(Rodríguez –Arana,2011, p.78)

La definición del derecho a la buena administración también puede ser encontrado en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, en este se establece que toda persona tiene derecho a que las instituciones que formen parte de la Unión traten los asuntos de forma imparcial y equitativa dentro de un plazo razonable.

El derecho a la buena administración se encuentra de forma indirecta en la Constitución, en el artículo 227, el cual determina que la administración pública es un servicio que se le da a la colectividad, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Este mismo derecho también es posible encontrarlo en el artículo 31 del Código Orgánico Administrativo, el cual establece que las personas son titulares del derecho a la buena administración pública, que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este código.

En el artículo 37 del Código Orgánico Administrativo también puede encontrarse un elemento que complementa la definición del derecho a la buena administración pública, el cual determina que las administraciones públicas servirán con objetividad al interés general y actuarán para promover y garantizar el real y efectivo goce de los derechos.

Para concluir, se puede determinar que el derecho a la buena administración es aquel derecho y obligación por la que las administraciones públicas deben realizar sus actos siempre beneficiando a las personas que están bajo su mando, mejoran sus condiciones de vida, facilitando y simplificando los procedimientos, motivando debidamente sus decisiones, prestando servicios públicos con eficiencia y calidad y permitiendo que las personas cuenten con medios efectivos y fáciles de impugnación de los actos administrativos.

### **1.7.2 Tutela Administrativa Efectiva**

La tutela administrativa efectiva según el tratadista Pablo Perrino (2013, p.78) es un amplio elenco de derechos que tienen las personas dentro del seno de los procedimientos administrativos donde la principal finalidad es la defensa de sus derechos y participación en dicho ámbito, por lo tanto se podría decir que se trata tanto de un derecho fundamental como una garantía.

Este mismo autor además determina que la tutela administrativa efectiva tiene una mayor amplitud garantista que el derecho a la defensa debido a que pone

en la cabeza de las autoridades estatales el deber de organizar un andamiaje jurídico de tipo institucional, el cual posibilite a cualquier persona de forma efectiva poder salvaguardar los derechos que esta posea en la esfera administrativa. (Perrino,2013, P.76) .

El tratadista Pablo Gutiérrez Colantuono (2010, p.350) determina que la tutela administrativa efectiva tiene un papel preventivo, esto es decir que tiene la finalidad de evitar la existencia de un conflicto, el cual se dará sustento a través de la intervención del juez mediante el uso de una acción tutelar oficiosa de la administración, la otra característica que tiene esta garantía es que el propósito que tiene el administrado respecto a una reclamación sea resuelta de forma inmediata por parte de la función administrativa.

Ahora bien, una vez que se han determinado las definiciones dadas por parte de ambos tratadistas, se puede entender que el derecho a la tutela administrativa efectiva es una garantía que posee el ciudadano que puede utilizarla en contra de la administración para que sus derechos puedan ser defendidos donde otra de sus finalidades es la de evitar la existencia de un conflicto.

## **2. CAPÍTULO II. TIPOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA HISTORIA NORMATIVA ECUATORIANA**

Antes de la creación del Código Orgánico Administrativo, en el Estado Ecuatoriano, existían tres recursos que el ciudadano podía interponer cuando consideraba que el acto administrativo les causaba daño, en el siguiente punto se va a detallar como eran estos, tanto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

## **2.1 Revisión histórica normativa de los recursos normativos en el Ecuador**

Los recursos administrativos dentro de la normativa ecuatoriana antes de la creación del Código Orgánico Administrativo, se encontraban tanto en el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Administrativa como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. En los siguientes puntos se va a detallar las principales características que tenían, ante quien debía ser interpuesto, el órgano administrativo que debía resolver el recurso y finalmente el plazo que tenía el administrado para la interposición del recurso.

### **2.1.1 Recursos Administrativos en el ERJAFE**

#### **2.1.1.1 Recurso de Reposición**

Lo primero que se va a describir, es el Recurso de Reposición dentro Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Administrativa, respecto al tema, determina que puede ser interpuesto ante actos administrativos que no pongan fin a la vía administrativa, este recurso se lo interpone ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado, además este recurso se lo puede utilizar cuando el acto administrativo afecte los derechos subjetivos que tiene el administrado. (ERJAFE, 2002, Art.174)

Sobre los plazos de presentación de este recurso, el administrado tendrá un tiempo para hacerlo, el cual será de quince días, si este fuese expreso, en el caso de que no lo fuera así, el tiempo se aumentara hasta dos meses, en ambos casos, el plazo se contara a partir del siguiente día de la fecha en la cual fue notificado el acto presunto. (ERJAFE, 2002, Art.175)

El plazo máximo que tendrá la autoridad para dictar y notificar la resolución será de dos meses, en el supuesto que la respuesta del recurso de Revisión sea negativa, el administrado únicamente podrá interponer el recurso de apelación. (ERJAFE, 2002, Art.175)

### **2.1.1.2 Recurso de Apelación**

A continuación se va a tratar el recurso de Apelación, este se podrá utilizar ante resoluciones o actos administrativos que pudieran afectar los derechos subjetivos de los administrados o cuando se haya emitido una resolución que haya negado la reposición. (ERJAFE, 2002, art.176)

Para la interposición de este recurso se necesita del cumplimiento de una única condición, que es, que los actos o resoluciones administrativas no pongan fin a la vía administrativa, respecto ante quien se debe interponer, el artículo 176 establece que son ante los ministros o el máximo órgano de dicha administración pública.

Ahora bien respecto a los plazos de interposición del recurso de apelación, el administrado tendrá un término de quince días a partir de la notificación, pero si no fuera expreso, el tiempo para interponerlo se aumentará hasta los dos meses, el cual comenzará a correr a partir del siguiente día que de acuerdo con la normativa específica se produzcan los efectos del silencio administrativo. (ERJAFE,2002,Art 177)

El tiempo que tendrá la administración para dictar y notificar la resolución será de dos meses, si no existiera resolución se entenderá a este como favorable. (ERJAFE,2002,Art 177)

### **2.1.1.3 Recurso Extraordinario de Revisión**

El último recurso que se va a revisar en el ERJAFE es el recurso extraordinario de revisión que se encuentra establecido en el artículo 178 determina que puede ser utilizado cuando exista resoluciones expedidas por los ministros o por la máximas autoridades de la administración pública central, el recurso extraordinario de revisión puede utilizarse siempre y cuando exista alguna de las causales que se encuentran establecidas en el artículo antes citado.

Las causales para que se pueda interponer el recurso extraordinario de revisión son las siguientes:

- 1).- Cuando se hubieren dictado con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren dentro del expediente.
- 2).- Cuando con posterioridad apareciere documentos que tienen valor trascendental que fueron ignorados cuando se expidió el acto o resolución que se trate.
- 3).- Cuando en la resolución, han influido documentos y testimonios falsos que se encuentren declarados dentro de una sentencia judicial, sea esta antes o después de la resolución
- 4).- Cuando la resolución se hubiere expedido por consecuencia de uno o varios actos cometidos por los funcionarios públicos y estos sean tipificados como delitos o así declarados dentro de una sentencia de tipo judicial que se encuentre en firme

Respecto al plazo que se tiene para la interposición del recurso extraordinario de revisión, este será de tres años, tanto en el primer literal como en el segundo, y de tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, estos plazos únicamente serán válidos si no han transcurrido cinco años a partir de la vigencia del acto que se trate. (ERJAFE, 2002, art.178)

## **2.1.2 Recursos administrativos en el COOTAD**

### **2.1.2.1 Recurso de Reposición**

En el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, el recurso de reposición podrá ser interpuesto cuando existan actos administrativos que puedan afectar los derechos subjetivos del administrado y que tampoco pongan fin a la vía administrativa, este recurso se lo presenta ante el mismo órgano de la administración que dictó el acto. (COA,2010, Art.407)

El plazo para la interposición del recurso de acuerdo a la normativa antes citada será de cinco días en el caso de que el acto fuera expresa, si no lo fuera así, el tiempo que dispone el administrado para interponerlo es de treinta días,

en ambos casos, los periodos de tiempo antes señalados comenzaran a contar a partir del día siguiente de que se produzca el acto presunto, la autoridad administrativa para dictar y notificar la resolución del recurso será de sesenta días.( COOTAD,2010, Art.408)

### **2.1.2.2 Recurso de Apelación**

El recurso de apelación puede ser interpuesto cuando hayan resoluciones o actos administrativos que no pongan fin a la vía administrativa, de forma directa sin que medie reposición o cuando exista una resolución que niegue la reposición. (COOTAD, 2010, Art.409)

Respecto ante quien se debe recurrir el recurso de apelación, el artículo 409 del COOTAD determina que será la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado.

Ahora bien respecto al plazo que tienen los administrados para la interposición del recurso de apelación, se determina que se tendrá cinco días contados a partir de la notificación, pero si no fuera expreso, el tiempo aumentara a dos meses, en este caso se contara a partir del día siguiente a aquel que de acuerdo con la normativa se produzcan los efectos del silencio administrativo , el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de treinta días, donde transcurrido este plazo se entenderá como negado el recurso (COOTAD,2010, Art.410)

### **2.1.2.3 Recurso Extraordinario de Revisión**

El recurso extraordinario de revisión de acuerdo al COOTAD puede ser interpuesto contra actos administrativos que se encuentren en firme y sean expedidos por parte de órganos de la administración ante la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado siempre y cuando se cumpla ciertas condiciones

De acuerdo al artículo 411 de la normativa antes citada, el recurso de revisión puede ser utilizado en los siguientes casos

- 1).- Cuando los actos administrativos hubieren sido efectuados o expedidos con un evidente error de hecho, que aparezcan de los documentos que se encuentren en el mismo expediente.
- 2).- Cuando aparecieren documentos de valor trascendental que han sido ignorados para efectuarse o expedirse el acto administrativo que se trate.
- 3).- Cuando los documentos que se utilizaron para dictar el acto administrativo hubieren sido declarados falsos o nulos mediante una sentencia de tipo judicial
- 4).- Cuando el acto administrativo hubiere sido realizado o expedido a base de declaraciones testimoniales falsas y los testigos condenados a falso testimonio mediante la utilización de una sentencia ejecutoria que se encuentre en firme
- 5).- Cuando por sentencia judicial en firme se estableciere que para adoptar el acto administrativo que va a revisarse, los funcionarios públicos que intervinieron en tal acto han cometido algún tipo de delito, siempre y cuando se lo haya declarado mediante una sentencia ejecutoriada.

## **2.2 Definición Doctrinaria del Recurso de Reposición antes del COA**

El tema que se va a tratar a continuación es el recurso de reposición dentro del Ecuador, antes de que el Código Orgánico Administrativo lo eliminará, para entender de mejor forma la utilidad del mismo y su funcionalidad, para ello se utilizará las definiciones dadas por varios tratadistas nacionales de gran prestigio, que me permitirán definir con mis propias palabras este recurso que ya no existe más dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Según el autor Efraín Pérez (2014, p.639), el recurso de reposición es un medio de impugnación en contra del acto administrativo, esta acción la puede utilizar el administrado y la peculiaridad de este, es que se lo presenta ante la misma autoridad que emitió el acto.

Además de lo descrito anteriormente, el autor enfatiza que el ciudadano tiene la decisión de utilizar este recurso o de forma directa el de apelación, también

podía acudir a la vía jurisdiccional de forma directa si lo quiere. (Pérez, 2014, p.639)

El tratadista ecuatoriano Marco Morales Tobar (2011, p.460) respecto al recurso de reposición tiene un aspecto característico fundamental, el cual es que la interposición debe ser efectuada ante la misma autoridad que dictó la resolución impugnada, este mismo autor señala que la autoridad que vaya a resolver el recurso debe revestirse de total objetividad durante la actuación para poder resolverlo de acuerdo a lo que determina el caso.

El tratadista Nicolás Granja Galindo (1997, p.375) sobre el recurso de reposición nos dice que es una impugnación que realiza el administrado, la cual la entabla en contra de la misma autoridad administrativa que dictó el acto administrativo, donde el propósito de esta es que se deje sin efecto o la enmiende por lesionar sus interés a partir de la presentación de las pruebas.

El autor ecuatoriano Álvaro Mejía Salazar (2011,p.47) señala que éste recurso es una oportunidad que otorga a la autoridad administrativa que dictó el acto o resolución a que la reconsidere, donde el legislador tiene la confianza que los funcionarios que forman parte de la administración tienen la suficiente madurez para enmendar los errores que incurrieron sin la necesidad de que actué una tercera persona para la resolución de los errores que se hubieran cometido.

Este recurso normalmente se interpone ante la misma autoridad pública que emitió el acto, donde el principal objetivo de este es que se revoque, reforme o sustituya. Este recurso de acuerdo al autor antes citado se puede plantear ante cualquier acto administrativo que pueda crear efectos jurídicos. (Mejía, 2011, p.47)

Una vez revisadas las definiciones dadas por la doctrina nacional, se puede entender que el recurso de reposición es aquel que el administrado puede utilizarlo en contra de actos o resoluciones administrativas que no ponga fin a la vía administrativa, mismo que será presentado y resuelto ante la misma autoridad administrativa que emitió el acto, donde el principal objetivo es la revocatoria, reforma o sustitución del acto impugnado.

## **2.3 Definición doctrinaria del Recurso de Apelación antes del COA**

El recurso de apelación de acuerdo al tratadista Efraín Pérez (2014, p.639) éste procede ante el Ministro de Estado o ante la máxima autoridad de una entidad de derecho público; además nos dice que en caso de que el recurso sea interpuesto ante una persona jurídica de derecho público, el directorio institucional es la máxima autoridad, por lo tanto, debe conocer el recurso.

El tratadista Marco Morales Tobar (2011, p.457) citando a Fernando Garrido Falla nos dice que el recurso de apelación es el medio que normalmente tiene el administrado, el cual es utilizado para impugnar decisiones administrativas que no han causado estado, en el mismo párrafo, el autor determina que este recurso debe ser interpuesto ante el superior jerárquico del organismo que dictó el acto impugnado.

Los rasgos principales que tiene este recurso es que únicamente puede ser utilizado en aquellos actos que no pongan fin a la vía administrativa, es decir, en los que exista la posibilidad de la intervención de una autoridad que se encuentre situada un escalón encima de aquella que emitió el acto administrativo. (Morales,2011, p. 457)

El tratadista Nicolás Granja Galindo (1997, p.380) establece que el recurso de apelación es aquel que el administrado lo interpone ante los actos administrativos que provengan de una autoridad superior perteneciente a una autoridad descentralizada que tenga personalidad jurídica propia, este mismo autor determina que este recurso no podrá ser interpuesto contra los actos que sean dictados por personas públicas que no sean estatales o entidades de ámbito local.

El recurso de apelación de acuerdo al tratadista Álvaro Mejía Salazar (2011,p.48) es aquella vía de impugnación, en la cual el administrado solicita que la autoridad superior revise la actuación administrativa que realizó la autoridad jerárquica inferior, este puede ser interpuesto cuando el ciudadano piense que el acto o resolución de ámbito administrativo le pueda afectar sus derechos subjetivos.

Para interponer este recurso se requiere que se dé cumplimiento con las formalidades que establezca el ordenamiento jurídico, pero principalmente las que se refieran al tiempo que tiene la parte interesada para interponerlo. Este mismo autor nos dice que este recurso constituye una nueva instancia, por lo tanto se debe revisar nuevamente las cuestiones de hecho y de derecho que las partes hayan promovido durante la primera instancia. (Mejía, 2011, p.49)

El autor citando el artículo 180 del ERJAFE determina que para la interposición del recurso de apelación se requiere de una debida fundamentación, en donde a su vez es un requisito de procedencia del recurso, este autor dice que la utilidad de fundamentar es hacer conocer al superior, los puntos que llevaron al administrado para impugnar el acto o resolución de ámbito administrativo, esto permitirá que la labor realizada por el superior sea más fácil. (Mejía, 2011, p. 50)

El recurso de apelación de acuerdo a este autor, debe ser interpuesto ante el mismo funcionario que emitió el acto, esto es para que se pueda remitir el expediente completo al superior. (Mejía, 2011, p. 51)

Revisadas las definiciones de los tratadistas ecuatorianos, se puede entender que el recurso de apelación es aquel que se utiliza en contra de actos o resoluciones que no hayan causado estado y no pongan fin a la vía administrativa, donde el administrado presentara el recurso ante la misma autoridad que emitió el acto y que tendrá que resolver la máxima autoridad administrativa del órgano que emitió el acto administrativo

## **2.4 Definición Doctrinaria del Recurso Extraordinario de Revisión antes del COA**

El tratadista Efraín Pérez (2014, p.640) sobre el recurso extraordinario de revisión establece que este normalmente se plantea ante los ministros o las máximas autoridades de las entidades de derecho público.

El tratadista Nicolás Granja Galindo (1997, p.381) nos dice que el recurso extraordinario de revisión puede únicamente ser interpuesto ante resoluciones que hubieren causado estado, este se lo interpone ante el mismo órgano que

dictó la resolución del recurso de apelación, el cual también deberá emitir la correspondiente resolución.

En el mismo texto, el autor determina que este recurso puede ser utilizado cuando se cumpla alguna de las circunstancias que a continuación describiré: Por contradicción en la parte dispositiva del acto, aparecimiento de documentos que sean trascendentales que fueron ignorados al momento de tomar la decisión, que la expedición del acto o resolución fue realizada a través de documentos falsos y por haberse dictado el acto administrativo a partir de la realización de una conducta que sea fraudulenta y esta haya sido comprobada.(Granja, 1997, p.381)

El tratadista Marco Morales Tobar (2011, p.460) establece que el recurso extraordinario de revisión está conformado por causales que se encuentran señaladas de forma taxativa, la principal función que tiene este recurso es para derrocar la firmeza de los actos en la vía administrativa.

Este mismo autor, citando al jurista Patricio Secaira, determina que este recurso está restringido a aquellos casos en donde se pueda justificar que los actos que se impugna adolecen de errores jurídicos como fácticos, los cuales son: Que la resolución no responda a la verdad material como objetiva , cuando existan hechos supervinientes que sean tan importantes que puedan afectar su esencia, cuando existan documentos o informaciones que fueron utilizadas para emitir el acto y estos hayan sido declarados en vía judicial como fraudulentos o cuando el acto se expida para cometer delitos, entre otras situaciones.

El tratadista Álvaro Mejía Salazar (2011,p.81) citando a Entrena Cuesta nos dice que el recurso extraordinario de Revisión se puede interponer en contra de actos administrativos que se encuentran en firme, donde este recurso únicamente puede ser interpuesto cuando el acto o resolución cumpla alguno de los motivos que se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, revisadas las definiciones dadas por los tratadistas ecuatorianos, el recurso extraordinario de revisión puede ser utilizado cuando existan

resoluciones en firme y puede ser interpuesto cuando se cumpla con alguna de las causales que se encuentren establecidas en la normativa jurídica.

## **2.5 Reflexión general sobre el código orgánico administrativo. su necesidad histórica, expectativa, y cambios en el ordenamiento jurídico**

### **2.5.1 Necesidad Histórica**

La necesidad histórica de la creación del Código Orgánico Administrativo se encuentra establecida dentro de los considerandos, la primera razón para hacer este cambio normativo, es que las normas que regulan los temas administrativos deben adecuarse al espíritu de la Constitución de la Republica. (COA,2017)

Otro motivo para la creación del COA es poder brindar un mejor servicio a la comunidad de acuerdo a los principios que se encuentran proclamados en el artículo 227 de la norma suprema que se encuentra en vigencia en el país desde el año dos mil ocho (COA,2017)

Además de las dos situaciones descritas, otra razón para realizar esta nueva norma jurídica fue creada para que la función administrativa coordine acciones para que las instituciones que forman parte del Estado puedan hacer efectivo el goce y ejercicio de derechos que actualmente se encuentran reconocidos en la actual constitución de acuerdo a lo que determina el artículo 226 de la Constitución. (COA, 2017)

El último motivo de acuerdo a los considerandos para realizar este cambio normativo es la simplificación de trámites que los ciudadanos deben realizar ante las administraciones públicas con el objetivo de desarrollar actividades productivas y tornar eficientes a los mismos. (COA, 2017)

El tratadista Rafael Oyarte Martinez (2018, p.74) nos dice que la necesidad de contar con un Código Administrativo es poder unificar el procedimiento administrativo que se encontraba disperso en la legislación ecuatoriana, de

este modo poder agrupar la regulación de la actividad administrativa en general en un solo cuerpo normativo.

### **2.5.2 Expectativa**

Una vez que he leído el Código Orgánico Administrativo respecto a los recursos administrativos, se puede entender que con este cambio normativo, se busca que la administración se vuelva más eficiente y para ello se reconoce el derecho a la buena administración pública con los principios que la conforman, se establecen etapas del procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos administrativos, procedimiento coactivo, definición de órganos administrativos y se regulan algunas instituciones del Derecho Administrativo.

### **2.5.3 Cambios Normativos**

Con la publicación del Código Orgánico Administrativo que se realizó el mes de julio del dos mil dieciocho, en la parte de disposiciones derogatorias, en el primer apartado, se determina que las disposiciones que se estuviesen aplicando hasta la actualidad, en los temas referentes al procedimiento administrativo, el procedimiento sancionador, los mismos recursos que se pueden utilizar en la vía administrativa, la caducidad de las competencias y procedimiento, la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando .

## **2.6 Recursos Administrativos en el código orgánico administrativo**

Lo que primero se va a tratar en esta reflexión a Código Orgánico Administrativo es lo concerniente a las reglas generales que tienen los recursos administrativos.

Respecto al artículo 217 de esta norma que se trata de la impugnación nos dice que los actos administrativos únicamente pueden ser impugnados mediante la utilización del recurso de apelación, sobre el extraordinario de revisión se determina que únicamente este cabe cuando el acto haya causado estado

dentro de la vía administrativa de acuerdo a los supuestos que se encuentran establecidos en el artículo 232.

Este mismo artículo determina que si se elige utilizar la vía judicial no se podrá hacer uso de la impugnación por la vía administrativa y el último numeral establece que en el caso de que exista un error en la denominación del recurso, este se dará trámite siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo.

El Código Orgánico Administrativo en el artículo 219 determina que existen únicamente dos recursos que se puede interponer ante actos administrativos que son: el de apelación y extraordinario de revisión, este mismo artículo determina que la resolución que haya expedido la máxima autoridad administrativa únicamente puede ser impugnada en la vía jurisdiccional.

Para la interposición de los recursos antes mencionados, de conformidad con lo citado en el artículo 220 del COA se requiere del cumplimiento de requisitos formales, los cuales son: el incluir los nombres y apellidos completos, el número de la cedula de ciudadanía, estado civil, edad, profesión, la dirección tanto domiciliaria, así como la dirección electrónica de la persona que va a impugnar.

Otro requisito formal que se debe cumplir es la narración de los hechos, los cuales deben ser detallados y pormenorizados que servirán para establecer el fundamento de las pretensiones que deberán estar debidamente clasificadas y enumeradas.

Dentro del documento que contenga el recurso se debe incluir el anuncio de medios probatorios que se van a ofrecer para poder acreditar los hechos, donde se podrá hacer uso de pruebas testimoniales en las cuales se deberán establecer la nómina de testigos con la indicación de los hechos que declararán, en el supuesto de no tener acceso a pruebas de tipo documental o pericial, se describirá su contenido, y las indicaciones precisas del lugar en donde estas podrán ser encontradas.

Además de los requisitos establecidos en los párrafos anteriores se necesita que se establezcan los fundamentos de derecho que justifiquen la razón por la

que interpone el recurso, los cuales deberán ser claros y precisos, de forma adicional, se debe establecer el órgano administrativo ante el que se sustancio el procedimiento que dio origen al acto administrativo.

Los últimos requisitos para poder presentar una impugnación de un acto administrativo es la determinación del acto que se va a impugnar y las firmas del impugnante como la del defensor, si la persona que impugne el acto no pueda o no sepa firmar, se podrá insertar en el documento su huella digital.

El artículo 221 del Código Orgánico Administrativo trata la subsanación, el cual determina que en el caso de que la solicitud de impugnación no cumpla con los requisitos establecidos en los párrafos anteriores, la persona interesada tendrá el término de cinco días para completarla o aclararla, si no lo hiciera durante este período de tiempo, se considerará como desestimada y se dictará el correspondiente acto administrativo.

El Código Orgánico Administrativo, en su artículo 222, trata los defectos en la tramitación, que podrán ser alegados por las personas interesadas siempre y cuando estos supongan la paralización, la infracción de los plazos que se encuentran establecidos en la norma o la omisión de trámites, los cuales pueden ser subsanados antes de que se realice la resolución definitiva del recurso.

Para concluir la parte general de la impugnación, el artículo 223 determina que la resolución del recurso administrativo planteado, en ningún caso podrá agravar la situación inicial que tenía la persona antes de la presentación del mismo reconociendo así el principio *non reformatio in peius*.

### **2.6.1 Recurso de Apelación en el COA**

El artículo 219 del Código Orgánico Administrativo determina que este procedimiento debe ser conocido y resuelto por parte de la máxima autoridad administrativa que haya dictado el acto impugnado y debe interponerse ante el mismo órgano que lo emitió.

Respecto al recurso de apelación, el actual Código determina en su artículo 224 que el tiempo que dispone el administrado para interponerlo es de diez

días término, los cuales serán contados a partir de la notificación del acto administrativo que sea objeto de la apelación.

El plazo que tiene la administración para la resolución y notificación del acto administrativo que resuelva el recurso, conforme lo dispuesto en el artículo 230 del Código es de un mes, que se contará a partir de la fecha que se realizó la correspondiente interposición.

Cuando la resolución sea respecto al fondo del asunto, la administración podrá admitir en todo, en parte o también podrá desestimar las pretensiones que se establezcan en la apelación. (COA,2017,Art 230)

El órgano que debe resolver el recurso podrá declarar la inadmisión de este cuando no cumpla con los requisitos que se establecen para su interposición. (COA,2017,Art 230)

Sobre los hechos nuevos o documentos que no se encontraren dentro del expediente y que se hayan aportado, en atención a lo dispuesto en el artículo 225 del Código Orgánico Administrativo, las personas que estuvieren interesadas tendrán el término de cinco días para que estas puedan formular alegaciones, presenten documentos y justificaciones que estimen procedentes.

El Código en su artículo 226 también establece que el recurso también se lo puede utilizar para alegar la nulidad del procedimiento o la nulidad del acto administrativo.

El administrado podrá pedir a la administración, la suspensión de los efectos del acto administrativo cuando la ejecución pueda causar perjuicios que difícilmente se puedan reparar o que la impugnación se fundamente en una de las causales de nulidad que se encuentren previstas dentro del COA. Para que se dé la suspensión, la persona interesada la deberá solicitar dentro del término de tres días, la cual será resuelta en un término igual conforme lo establece el artículo 229 del Código.

El recurso de apelación puede ser interpuesto en materia de contratación pública y será en contra de los actos administrativos que sean expedidos por entidades públicas contratantes; en este sentido, las personas que tengan

interés directo en un proceso de contratación de tipo público, tendrán un término de tres días a partir de la notificación del acto administrativo para formular su correspondiente recurso conforme lo dispone el artículo 231 del Código Orgánico Administrativo.

En este caso, el término que tendrá la entidad contratante para expedir su resolución será siete días a partir de la interposición del recurso. El recurso presentado no suspende la ejecución del acto administrativo impugnado. De no resolverse en el término antes dicho, el Servicio Nacional de Contratación Pública suspenderá el portal institucional, la continuación del procedimiento de contratación hasta que haya una resolución del recurso que fue interpuesto.

El recurso de apelación de acuerdo con el texto Código Orgánico Administrativo comentado, es la posibilidad de impugnar las cuestiones de fondo y forma que motivaron el acto administrativo o atacar la legitimidad del acto o procedimiento administrativo cuando este pueda contener un vicio dentro de los elementos presentes, además el COA no establece las causales para la interposición de este recurso, ya que por su parte, el ERJAFE sí establecía el objeto de este recurso en su artículo 176. (Granda, 2018, p.216)

Un aspecto que el Código Orgánico Administrativo ha mejorado respecto a las anteriores normativas es sobre el tiempo que se tiene para resolver el recurso, ya que el artículo 177, numeral 2 del ERJAFE determinaba que el plazo máximo para dictar y notificar es dos meses, la cual era ambigua debido a que no se establecía a partir de qué momento regía el plazo. (Granda, 2018, p.217)

El tratadista Francisco Poveda Almeida (2018, p.217) establece que este recurso es ordinario, vertical o jerárquico, este debe ser conocido y resuelto por el órgano jerárquico superior a aquel que dictó el acto administrativo, que el acto administrativo que se impugna no ponga fin a la vía administrativa, pues precisamente este recurso es el modo normal de agotar la vía administrativa y dar firmeza mediante esta vía a los actos administrativos.

Este mismo autor, respecto a los requisitos necesarios para interponer este recurso determina que la resolución recurrida no ponga fin a la vía administrativa y que este se lo interponga ante la máxima autoridad

administrativa de la administración pública en la que se expidió el acto impugnado dentro del término de 10 días contados a partir de la notificación del acto administrativo. (Poveda, 2018, p.217)

Sobre el plazo para resolución de este recurso, este mismo autor cita al artículo 230 del COA, el cual establece que se tendrá un mes, el cual será contado a partir de la fecha que se interpuso el mismo. (Poveda, 2018, p.220)

Respecto al silencio administrativo en este recurso, en el caso de que el órgano administrativo competente no haya expedido la resolución de forma expresa durante el plazo que se encuentra establecido en el artículo 230, se entenderá como aprobado el recurso de apelación. (Poveda, 2018, p.221)

### **2.6.2 Recurso Extraordinario de Revisión en el COA**

Otro recurso que también encontramos en el Código Orgánico Administrativo es el extraordinario de revisión y para poder interponer este recurso, además de cumplir con las reglas generales que se establecen a partir del artículo 217 al 223 del Código Orgánico Administrativo, se debe cumplir con una de las causales establecidas en el artículo 232 de este mismo código, las cuales son las siguientes:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.
4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la

declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.

5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.

Respecto al plazo que tiene el administrado para la interposición del recurso extraordinario de revisión, en el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo, establece que en el caso que se tratase de la primera causal, el tiempo que se tendrá será de un año, el cual contado a partir de la fecha en que se realizó la notificación de la resolución.

El artículo antes citado determina que en las demás causales, el término que tiene el interesado es de veinte días, los mismos que serán contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor o desde la fecha en que se encuentra ejecutoriada la declaración de nulidad.

Ahora bien respecto a la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión, el artículo 233 del Código Orgánico Administrativo determina que el órgano que le corresponde resolver el recurso inadmitirá el trámite cuando este no cumpla con alguna de las causales que se detallaron anteriormente o cuando en el supuesto de que se haya desestimado en cuanto al fondo otras revisiones de terceros sustancialmente iguales. Este artículo también determina que si transcurriere veinte días desde el momento que se interpuso el recurso sin que haya un pronunciamiento respecto a la admisión, se entenderá que este fue desestimado.

Sobre la resolución en el recurso extraordinario de revisión, el artículo 234 de la normativa antes citada, determina que el tiempo máximo será de un mes, en donde al terminar este plazo sin que la administración pública se haya pronunciado de manera expresa, se entenderá que el recurso ha sido desestimado.

Estefanía Granda Granda nos dice que el caso del Código Orgánico Administrativo respecto al recurso de extraordinario de revisión puede ser interpuesto ante cualquier acto administrativo que haya causado estado a diferencia del ERJAFE que establecía que daba lugar cuando existían

resoluciones expedidas por ministros, por sus subordinados o por las entidades adscritas. (Granda, 2018, p.221)

Respecto a los plazos que tiene el administrado para presentar el recurso, esta misma autora, determina que la norma que era más permisiva y consecuente sobre este tema fue el ERJAFE, donde esta consideración se la realiza a partir de las apreciaciones en cuanto a las garantías del administrado y al acceso a la justicia. (Granda, 2018,p.221)

El tratadista Francisco Poveda Almeida (2018, p.223) nos enseña que este recurso procede para impugnar actos administrativos que se encuentren en firme y exclusivamente dentro de los supuestos establecidos en el artículo 232 del COA, por lo tanto, puede decirse que en un estricto sentido, se trata de un remedio excepcional que tiene el administrado frente a ciertos actos en firme cuya legalidad es cuestionada por basarse en errores de hecho o de derecho que afecten cuestiones de fondo, la aparición de nuevos documentos que evidencien el error o influyan en la decisión actos o testimonios declarados nulos, los documentos que sean declarados falsos e inclusive conductas punibles.

Respecto al plazo para interponer el recurso extraordinario de revisión, el autor determina que será entre 20 días y un año, esto dependerá de la causal que se haya utilizado para la interposición del recurso, estos plazos se han disminuido frente a lo que establecía anteriormente el ERJAFE, sobre el tiempo que se tiene para la resolución de este recurso.( Poveda,2018, p.224) El autor citando al artículo 234 nos dice que será de un mes, contado a partir de su admisión. (Poveda, 2018, p.225)

### **3. CAPÍTULO III. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

#### **3.1 Revisión general de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones publicas**

En el presente capítulo se va a hablar respecto a los recursos administrativos que se encuentran establecidos dentro de la normativa española, esto se lo hace para realizar una comparativa con los recursos que actualmente están dentro del Código Orgánico Administrativo respecto a la cantidad de recursos que dispone el administrado para defender sus derechos subjetivos y como estos están compuestos, tanto en el tiempo para presentar el recurso como las principales características de cada recurso.

El artículo 112 de la Ley de procedimiento administrativo común establece el objeto de los recursos administrativos, la primera razón para la interposición de un recurso, es cuando haya un acto o resolución que decida directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento y produzca indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos que tengan los interesados.

El recurso extraordinario de revisión únicamente podrá ser interpuesto cuando existan actos firmes en la vía administrativa y concurra en alguna de las circunstancias que se encuentren establecidas en el artículo 125.1 de la ley. (Ley de Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas, 2015, art. 113)

Respecto al fin de la vía administrativa, esta podrá darse por el cumplimiento de ciertas circunstancias, las cuales son: Las resoluciones de los recursos de alzada, las resoluciones de procedimientos que se refieren al artículo 112.2, las resoluciones de órganos administrativos que carezcan de un superior jerárquico, los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de terminar el procedimiento, la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación de que derive y la resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4 de esta misma ley, y las demás que se encuentran establecidos en el artículo 114 de la ley de procedimiento administrativo común (Ley de procedimiento administrativo común, 2015, art. 114)

Respecto a los requisitos necesarios para interponer el recurso, el artículo 115 de esta ley establece que deberá adicionarse el nombre y apellidos del

recurrente como su identificación personal, el acto que va a recurrir y la razón por la cual lo va a hacer, posteriormente se debe adicionar el lugar, fecha, firma del que recurre, la identificación del medio y señalar el lugar donde recibirá las notificaciones, además se deberá indicar ante que autoridad deberá conocer y resolver el recurso administrativo.

La inadmisión de los recursos administrativos pueden ser por las causales que a continuación describiré: al ser incompetente el órgano administrativo cuando el competente es otra administración pública, cuando carece de legitimación el recurrente, cuando el acto no es susceptible de recurso, cuando ha transcurrido el plazo para la interposición del recurso o cuando el recurso carece manifiestamente de fundamento. (Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, 2015, Art.116)

En los recursos administrativos, durante el tiempo que la administración lo está tramitando, los interesados podrán tener una audiencia cuando se cuente con nuevos hechos o documentos que no se encuentren dentro del expediente, estos se pondrán en conocimiento a los interesados para que en un plazo que no sea inferior a diez días y superior a quince, se formulen las alegaciones, presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes. ( Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas,2015, Art 118)

Ahora bien respecto a la resolución, el artículo 119 establece que podrá ser resuelto en todo, en parte o podrá también desestimar las pretensiones formuladas por parte del interesado, en el caso de que existiere un vicio de forma y no se estime resolver el fondo, se retractará el procedimiento hasta el momento que se produjo el vicio.

## **3.2 Recursos Administrativos en la ley 39/2015**

### **3.2.1 Recurso de Reposición en la ley 39/2015**

El recurso de reposición puede ser interpuesto ante actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa, ante el mismo órgano que dictó o ser impugnado a través del orden jurisdiccional contencioso administrativo, el recurso de jurisdiccional no podrá interponerse hasta que sea resuelto de forma expresa o la desestimación del recurso de reposición (Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, 2015, art.123)

Sobre los plazos que dispone el administrado para la interposición del recurso de reposición, la normativa española vigente, establece que se tendrá un mes en el supuesto de que el acto fuera expreso, si no lo fuera así, el solicitante y los que se encuentren interesados podrá interponer el recurso a partir del día siguiente que se produzca el acto presunto, respecto a la resolución del recurso, la administración tendrá un mes para poder dictar y notificar la resolución del recurso. (Ley de procedimiento administrativo común, 2015, art.124)

### **3.2.2 Recurso de Alzada en la ley 39/2015**

La Ley de Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas determina que el recurso de alzada puede ser interpuesto cuando hayan resoluciones o actos administrativos que decidan de forma directa o indirecta sobre el fondo del asunto, imposibiliten la continuidad del proceso o se produzca indefensión o perjuicio de modo irreparable a los derechos e intereses legítimos, la única condición sería que estos no pongan fin a la vía administrativa. De acuerdo a esta normativa, el recurso puede ser recurrido ante el órgano superior jerárquico que dictó el acto administrativo impugnado o ante el competente para resolverlo. (Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, 2015, art 112.1 y 121).

La administración una vez que el administrado haya interpuesto el recurso ante el órgano que dictó el acto administrativo impugnado, este lo deberá remitir al superior en un plazo no mayor de diez días con el informe, la copia completa y ordenada del expediente del acto administrativo. (Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, 2015, art 121)

Sobre los plazos para la interposición de este recurso, el artículo 122 de la ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas señala que si el acto fuera expreso, el tiempo será de un mes, si durante este plazo no se interpone recurso alguno, la resolución será firme en todos los efectos.

El artículo 122 de la referida ley, numeral primero, establece que si el acto no fuera expreso, el solicitante u otras personas que estuvieran interesadas podrán interponer el recurso en cualquier momento a partir del día siguiente en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

El numeral segundo del artículo 122 de la ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas determina que el plazo para dictar y notificar la resolución del recurso administrativo, será de tres meses, si transcurre este plazo y no existiera resolución del mismo, se podrá entender el desistimiento del recurso.

El tercer numeral del artículo 122 de la ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas establece que no se podrá interponer otro recurso administrativo contra la decisión tomada respecto al recurso de alzada, salvo el recurso extraordinario de revisión.

### **3.2.3 Recurso Extraordinario de Revisión en la ley 39/2015**

El recurso extraordinario de revisión de acuerdo al artículo 125 de la ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas será conocido y resuelto por el órgano que dictó el acto administrativo, este se podrá interponer en contra de actos firmes cuando se concurra en alguna de las circunstancias que se van a establecer a continuación.

La primera circunstancia es que al momento de dictar el acto se hubiera incurrido en un error de hecho que se encuentre dentro de los documentos incorporados en el expedientes, la segunda circunstancia es que aparezcan documentos de valor trascendental para la resolución del asunto aunque estos sean posteriores y hayan influido para que exista un error en la resolución que fue recurrida.

La penúltima circunstancia es la existencia de documentos o declaraciones testimoniales que sean declaradas falsas por una sentencia judicial firme anterior o posterior a la resolución y que éstas hayan influido en la resolución; y, la última circunstancia es que la resolución se hubiere dictado a partir de prevaricato, cohecho, maquinación fraudulenta o conducta que sea punible y que se haya declarado mediante una sentencia judicial en firme

Respecto al tiempo que se tiene para interponer el recurso administrativo, en los casos que hubiera error de hecho, se tendrá cuatro años, el cual será contado a partir de la fecha del que el acto recurrido fue notificado, en los demás motivos, el tiempo se verá reducido a tres meses, donde el tiempo se lo contara a partir desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial queda en firme.

## **4. CAPÍTULO IV. ELIMINACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO Y SUS REPERCUSIONES**

### **4.1 Falta de eficacia para impugnar actos administrativos en sede administrativa**

Como ya se mencionó anteriormente, el Código Orgánico Administrativo tiene dos recursos que pueden ser utilizados en la vía administrativa que es el de apelación y el extraordinario de reposición; en ambos, el órgano que se encarga de resolverlos es la máxima autoridad que emitió el acto administrativo impugnado.

El inciso tercero del artículo 219 dispone que la resolución de los recursos administrativos será resuelta por la máxima autoridad administrativa, solo se lo podrá impugnar el acto en la vía judicial. El escenario mencionado, en algunos casos, dejan en indefensión en la vía administrativa a las personas, además de incumplir con lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la Republica, que señala que los actos administrativos que sean dictados por cualquier autoridad del estado también pueden ser impugnadas por la vía administrativa.

En contratación pública, el artículo 32 de la LOSNCP, dispone que la máxima autoridad de la Institución de acuerdo al proceso a seguir en base al tipo de contratación, adjudicará el contrato al oferente cuya propuesta represente el mejor costo, de acuerdo a lo definido en los numerales 17, 18 y 19 del artículo 6 de esta Ley y a los parámetros objetivos de evaluación previstos en cada procedimiento.

El artículo 33 de la misma LOSNCP dispone que la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, declarará desierto el procedimiento de manera total o parcial, en los casos ahí señalados.

También, en el artículo 95 de la LOSNCP se establece que sí durante el procedimiento de terminación unilateral del contrato, el contratista no justificare la mora o no remediare el incumplimiento, en el término concedido, la entidad contratante podrá dar por terminado unilateralmente el contrato, mediante resolución de la máxima autoridad.

El problema está en que si la máxima autoridad debe emitir actos administrativos, en el caso de que éstos contengan decisiones que vulneren derechos subjetivos de las personas, éstos no podrán ser impugnados en la vía administrativa. Con la cual, se vulnera el derecho a la buena administración pública al no haber herramientas de impugnación que permitan la tutela administrativa efectiva de los derechos por errores en la toma de decisiones por parte de las administraciones públicas, lo cual es muy común. Con ello, se prueba el primer punto de la necesidad de incluir nuevamente el recurso de reposición dentro del Código Orgánico Administrativo.

#### **4.2 El recurso de reposición aporta a la descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa**

Como ya se explicó anteriormente, en el Ecuador actualmente poseemos dos recursos que pueden ser utilizados en la vía administrativa para impugnar actos administrativos que emitió la administración y que puedan afectar los derechos subjetivos de las personas, estos son: el recurso de apelación y el extraordinario de reposición, donde éste último solo se lo podrá utilizar cuando se cumpla con alguna de las causales que establezca la norma jurídica.

Al ser los recursos una garantía que tienen las personas para impugnar actos administrativos que puedan vulnerar sus derechos subjetivos, al adicionar el recurso de reposición dentro del Código Orgánico Administrativo, los actos emitidos por la administración pública podrán resolverse o corregirse los errores en sede administrativa, por lo tanto, no exista la necesidad de acudir ante los jueces de lo contencioso administrativo lo cual implica que la persona afectada en sus derechos deba contratar un abogado para esta etapa, activar el sistema judicial y que la administración también tenga que usar sus funcionarios en el patrocinio de la causa.

Como es de conocimiento público, la jurisdicción contenciosa administrativa está saturada por una gran cantidad de procesos, por varias razones, gran incremento en la creación de instituciones públicas, la poca cantidad de jueces con relación al número de causas, destitución de los mismos, los rezagos del sistema escrito, los temas complejos que se conocen en el contencioso administrativo, falta de especialización, entre otros.

A modo de ejemplo, Edgar Neira señala que para el año 1992, el Tribunal Contencioso Administrativo mantenía acumuladas aproximadamente dos mil causas, y por ello muchas opiniones defendieron la necesidad de resorteo estos procesos, al menos aquellos que se encontraban en estado de sentencia, a fin de distribuir equitativamente la carga de trabajo entre los tribunales que habían sido creados y así descongestionar en algo el trabajo. (Neira, 2016, p. 98)

Señala que no hubo dicho resorteo y eso provocó que para el año 2005, el Tribunal de Contencioso Administrativo No. 1 con sede Quito haya acumulado más de cinco mil causas y que, para el año 2014, el número de juicios sin sentencia haya llegado a la cifra inmanejable de quince mil procesos, mientras que algunos tribunales distritales tramitaban por esos años menos de cuatrocientos cincuenta juicios por cada período anual, y que hasta enero de 2016 esa acumulación de procesos no se ha podido revertir. (Neira, 2016, p. 99).

En la actualidad diciembre de 2019, sabemos que el problema de la inmanejable cantidad de procesos persiste, a pesar de que se ha incrementado

la cantidad de jueces y la implementación del sistema oral con el Código Orgánico General de Procesos, pero eso no basta; en muchos casos las audiencias se fijan para un año después. Por ello vemos que no se ha solucionado esta situación y tampoco se solucionará pronto.

Esto sin duda empeora cuando con la emisión del Código Orgánico Administrativo, el mismo que contiene medios de impugnación de actos administrativo en sede administrativa se señala que los actos administrativo emitidos por la máxima autoridad solo pueden ser impugnados en la vía administrativa y por otro lado se elimina el recurso de reposición que se planteaba ante la misma autoridad que emitió el acto; por ejemplo, en los casos en que sean emitidos por la máxima autoridad, lo cual permitirían a las persona tener una instancia más rápida de solución de problemas y corrección de los errores de la administración.

## **5. CONCLUSIONES**

El recurso de reposición constituye una garantía de las personas, parte del debido proceso y del derecho a la defensa, que les permite defender sus derechos subjetivos ante decisiones contenidas en actos administrativos que no hayan sido emitidas conforme a Derecho.

El recurso de reposición permite explicarle a la autoridad que emitió los errores de derecho que contiene el acto administrativo impugnado y de esta manera, el mismo sea anulado y revocado, corrigiendo el error que afecta al impugnante respetando así la tutela administrativa efectiva como parte del derecho a la buena administración pública.

El derecho a la buena administración pública hace que hayan administraciones públicas que presten sus servicios y funcionen de manera eficiente y con calidad, que su centro de atención sean las personas donde se preocupen de facilitarles las herramientas necesarias para realizar la impugnación del acto administrativo, pero con la eliminación del recurso de reposición parecería ser que lo que se busca es complicar al administrado al no poseer los medios suficientes para la defensa de sus derechos, por lo que se les tendría en

espera durante varios años en la vía judicial para que se les dé una solución a los perjuicios causados por los actos administrativos contrarios a derecho.

La eliminación del recurso de reposición como garantía de las personas a impugnar los actos administrativos que les perjudiquen, sin duda es una violación a la garantía constitucional de la progresividad de los derechos lo cual convierte a esas disposiciones del Código Orgánico Administrativo en inconstitucionales.

Finalmente, el recurso de reposición como medio de impugnación de los actos en sede administrativa, permiten que los mismos tengan un control de legalidad sin la necesidad de acudir a la saturada jurisdicción contenciosa administrativa y que así se dé una corrección más rápida de las decisiones contrarias a derecho en el caso de haberlas; funcionando así como una administración pública eficiente que ayude al administrado. Caso contrario, si el acto administrativo es emitido por la máxima autoridad, necesariamente el ciudadano tendrá que acudir a la vía judicial para que después de varios años sus derechos sean restablecidos.

## REFERENCIAS

Balaguer,A.,Camaria,G.,Lopez,J.,Balaguer,M.,Montilla,J.(2007). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid, España: Tecnos

Bautista, J. (2012). *Revista de Derecho Público*. Santa Fe, Argentina: Rubinzal-Culzuni Editores

Ciancia,O.,(2006). *Derecho Procesal Contemporáneo El debido Proceso*. Buenos Aires, Argentina: Ediar

CLAD, (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, recuperado el 25/11/2019 de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. (2010). suplemento N° 313 del Registro Oficial del 19 de octubre del 2010

Corte constitucional. (2014). *Sentencia 117-14-SIN-CC*. recuperada el 25 de noviembre de 2019 de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx%3Fnumdocumento%3D117-14-SEP-CC+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec>

Corte Constitucional. (2016). *Sentencia 005-16-SIN-CC*. recuperada el 11 de noviembre de 2019 de [http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/005-16-SEP-CC/REL\\_SENTENCIA\\_005-16-SEP-CC.pdf](http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/005-16-SEP-CC/REL_SENTENCIA_005-16-SEP-CC.pdf)

Corte Constitucional.(2017). *Sentencia 017-17-SIN-CC*. recuperado el 11 de noviembre 2019 de [http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2017/017-17-SIN-CC/REL\\_SENTENCIA\\_017-17-SIN-CC.pdf](http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2017/017-17-SIN-CC/REL_SENTENCIA_017-17-SIN-CC.pdf)

Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplementario N° 31 del 7 de julio de 2017

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial Suplementario N° 449 del 20 de Octubre del 2008

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, (2002), suplemento N° 536 del Registro Oficial del 18 de marzo del 2002

García de Enterría, E. y Fernández, T. (2013). *Curso de Derecho Administrativo tomo II*. Pamplona, España: Aranzadi S.A

Granja, N. (1997). Sistema de Recursos Administrativos, Reclamaciones y Denuncias, *Fundamentos de derecho administrativo*. Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja

Gordillo, A. (2004). *Tratado de derecho administrativo: Parte General, Tomo II*. México: Porrúa S.A

Gutierrez,P.(2010). *El procedimiento administrativo y la tutela administrativa efectiva*. recuperado el 25 de noviembre 2019 de <http://www.saij.gob.ar/pablo-a-gutierrez-colantuono-procedimiento-administrativo-tutela-administrativa-efectiva-dacf150557-2010-08/123456789-0abc-defg7550-51fcanirtcod>

Leibar, I. (1995). *El principio del Proceso Debido*. Barcelona, España: José María Bosch Editor, S.A

Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (2015), Registro Oficial N° 236 del 02 de octubre del 2015

Mancilla, R., (2015). *EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. recuperado el 11 de Noviembre de 2019 de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6098/8039>

Mejía, A. (2011). *Los Recursos Administrativos Naturaleza Jurídica y Aplicación en Materia Tributaria*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones

Morales, M. (2011). *Manual de derecho procesal administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones

Neira, E. (2016). *La Jurisdicción Contencioso Administrativa: Reflexión Jurídica sobre sus Disfuncionalidades*. Quito, Ecuador: Editorial USFQ.

OEA. (1969). *Convención Americana de los Derechos Humanos*. recuperado el 11 de noviembre de 2019 de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

ONU.(1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, recuperado el 11 de noviembre de 2019 de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Oyarte,R. (2016). *Debido Proceso*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones

Oyarte,R.(2018). *Comentarios Generales sobre el Código Administrativo, Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica

Oyarte,R. (2018). *Comentarios Generales sobre el Código Administrativo, Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica

Parlamento Europeo. (2000). *Carta Europea de los derechos fundamentales*. recuperado el 25 de noviembre de 2019 de [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

Perrino, P. (2013). *EL DERECHO A LA TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA*. recuperado el 25 de noviembre 2019 de <http://biblioteca.asesoria.gba.gov.ar/redirect.php?id=2868>

Pérez, E. (2014). *Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones

Poveda, F. (2018). *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Quito, Ecuador: Cevallos Editora Jurídica

Rodríguez-Arana, J. (2011). *El derecho a una buena Administración y la Ética Pública*. Valencia, España: Tirant lo Blanch

Rodríguez-Arana, J. (2014). *PRINCIPIOS DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y DERECHOS CONCRETOS QUE COMPONEN EL DERECHO FUNDAMENTAL, LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO PRINCIPIO Y COMO*

*DERECHO FUNDAMENTAL EN EUROPA*. recuperado el 14 de diciembre 2019 de file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-LaBuenaAdministracionComoPrincipioYComoDerechoFund-5167578%20(1).pdf

Santofimio, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia

Yépez, M. (2009). *El debido proceso en la nueva Constitución Política del Ecuador*. Ibarra, Ecuador: sin editor

