

REPÚBLICA DEL ECUADOR



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

TRABAJO DE TITULACIÓN PARA OBTENER LA MAESTRÍA PROFESIONAL EN
DERECHO CON MENCIÓN DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Y LITIGACIÓN

ARTÍCULO CIENTÍFICO

TÍTULO DEL TRABAJO

**LA REVISIÓN DE LOS ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN COMO
MECANISMO DE EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

AUTOR: PAOLA DOMÉNICA JARAMILLO CORONEL

DIRECTOR: Mgs. CECILIA SALAZAR SÁNCHEZ

QUITO, MARZO 2022

RESUMEN

El presente artículo plantea la posibilidad de recurrir de un acto de simple administración cuando decida de manera directa sobre el fondo del asunto, se trate de un dictamen obligatorio, determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento, produzca indefensión o un perjuicio irreparable a los derechos subjetivos del administrado o incurra en un evidente error de hecho o de derecho en sede administrativa. Esta posibilidad de revisión se analiza como mecanismo de eficiencia administrativa con el fin de evitar la generación de un acto administrativo vulneratorio a los derechos subjetivos de los administrados y un retardo injustificado en hacer efectivos los derechos al tener que esperar copiosos años utilizando los mecanismos para recurrir del acto administrativo tanto en sede administrativa como judicial.

PALABRAS CLAVES: Acto de Simple Administración, Acto administrativo, Eficiencia, Impugnación.

ABSTRACT

This article raises the possibility of appealing a simple administrative act when it directly decides on the merits of the case, is a mandatory ruling, determines the impossibility of continuing with the procedure, produces defenselessness or irreparable damage to the subjective rights of the administered party or incurs in an evident error of fact or law in the administrative venue as a mechanism of administrative efficiency that avoids the production of an administrative act that violates the subjective rights of the administered parties and an unjustified delay in making the rights effective by having to wait copious years using the mechanisms to appeal the administrative act both in the administrative and judicial venues.

KEY WORDS: Simple Administrative Act, Administrative Act, Efficiency, Appeal.

ÍNDICE

RESUMEN.....	II
ABSTRACT	III
ÍNDICE.....	IV
DECLARACIÓN DE AUTORIA.....	VI
AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.....	VII
DEDICATORIA	VIII
AGRADECIMIENTOS	VIII
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LOS ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN	2
1. Definición y naturaleza jurídica del acto de simple administración	2
2. Elementos constitutivos del acto de simple administración.....	6
2.1. Declaración	6
2.2. Interna o entre órganos de la Administración.....	7
2.3. Unilateral	9
2.4. Ejercicio de la función administrativa.....	9
2.5. Efectos jurídicos indirectos	11
2.6. Efectos jurídicos individuales	12
3. El acto administrativo	13
4. Diferencia entre el acto administrativo y el acto de simple administración.....	15
III. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN.....	17
1. Doctrina respecto de la impugnación de los actos de simple administración	17
2. Caso de análisis.....	18
3. Derecho comparado y Jurisprudencia	26
3.1. Derecho comparado	26
3.1.1. Ley General de la Administración Pública (Ley Nro. 6227 – Costa Rica)	26
3.1.2. Reglamento de Procedimientos Administrativos (Decreto Nro. 1759 - Argentina).....	28
3.1.3. Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley Nro. 27444 - Perú).....	29
3.1.4. Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley Nro. 39/2015 - España).....	29
3.2. Jurisprudencia	31
3.2.1. Sentencia de 22 de octubre de 2009 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Bogotá31	
3.2.2. Dictamen C-021-2008 de 22 de enero de 2008 emitido por la Procuraduría General de la República de Costa Rica	32

IV.	LA IMPUGNACIÓN DEL ACTO DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN	33
1.	El principio de eficiencia de la administración.....	34
2.	La reclamación del acto de simple administración en el ERJAFE	35
3.	Condiciones para la reclamación de los actos de simple administración.....	36
V.	RESULTADOS	39
VI.	CONCLUSIONES	39
VII.	RECOMENDACIONES	41
VIII.	LISTA BIBLIOGRAFÍA	41
1.	Bibliografía	41
2.	Plexo Normativo	44
3.	Jurisprudencia	45

DECLARACIÓN DE AUTORIA

Yo, **PAOLA DOMÉNICA JARAMILLO CORONEL**, máster, con cédula de ciudadanía 172567001-0, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink that reads "Doménica Jaramillo". The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Firma
C.C 172567001-0

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, **PAOLA DOMÉNICA JARAMILLO CORONEL** cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito, Marzo, 2022

A handwritten signature in blue ink that reads "Doménica Jaramillo". The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

PAOLA DOMÉNICA JARAMILLO CORONEL
C.C.1725670010

DEDICATORIA

*A mi familia, por su apoyo, amor incondicional
y apoyo que ha sido el impulso para seguir
adelante con todos mis sueños.*

*A mí, por no rendirme y continuar a pesar de lo
duro que a veces el camino se pone.*

AGRADECIMIENTOS

*A los profesores del IAEN que nos han brindado
vastos conocimientos académicos y personales
que nos servirán para la vida y a mi tutora de
tesis, quien ha sido una guía y un apoyo
fundamental para que este proyecto llegará a su
fin.*

*Al IAEN por darme la oportunidad de seguir
esta maestría y seguir profesionalizándome.*

*A mi Dios y a mi Virgencita que siempre están a
mi lado, a pesar de mis falencias.*

I. INTRODUCCIÓN

El acto administrativo es la manifestación de la voluntad de autoridad pública por el cual se crea, extingue o modifica derechos de los administrados; no obstante, para la emisión de un acto administrativo se requiere seguir un procedimiento que constituye la formación de la voluntad administrativa, fuente de la motivación del referido acto, y dentro de los cuales cobran singular importancia las actuaciones administrativas conocidas como actos de simple administración.

De esta forma, el acto administrativo al ser un productor de efectos jurídicos puede lesionar los derechos de los administrados cuando se fundamentó en un hecho erróneo, arbitrarios o tuvo desaciertos en la formación de su voluntad. Esto puede suceder pues los actos administrativos se forman por el conjunto de actos de simple administración, uno de ellos son los dictámenes comúnmente confundidos con los informes técnicos, por consiguiente, cabe preguntarse ¿qué sucede cuándo un informe técnico contiene evidentes errores de hecho y de derecho?, pues si el acto de simple administración es el fundamento de la voluntad administrativa y es recogido por el acto administrativo, la consecuencia sería que el acto administrativo contendrá el mismo error pero esta vez generando efectos jurídicos al administrado.

Cabe destacar que, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, con la expedición del Código Orgánico Administrativo (en adelante, “COA”) no se acepta la posibilidad de impugnar el acto de simple administración en vía administrativa o judicial, en virtud de que no es un productor de efectos jurídicos *per se* al encontrarse supeditado, en la mayoría de los casos, a la expedición de un acto administrativo para la producción de efectos jurídicos.

Empero, como se puede hablar de una buena administración, entendida según Cuenca (2020) como: “(...) aquella institucionalidad que cumple las disposiciones establecidas en el ordenamiento normativo, justifica sus decisiones y se orienta a la consecución del interés público y protección de derechos de las personas” (p. 283), si para poder recurrir de un acto de simple administración con errores de hecho o derecho que evidentemente va a desencadenar en un acto administrativo viciado de nulidad, el administrado debe esperar a la expedición de un acto administrativo y con esto tener que tardarse años en sede administrativa y/o judicial para dar fin a un acto administrativo que está vulnerando los derechos subjetivos de la ciudadanía, cuando este asunto podía haberse resuelto en sede administrativa, recurriendo del acto de simple administración y evitando que nazca a la vida jurídica un acto administrativo nulo, fundamentado en lo prescrito en la causal 1, del artículo 105 del COA, al ser contrario a la Constitución y a la ley

al no tener una correcta motivación y ser un requisito de validez del acto administrativo.

Por lo expuesto, el presente artículo tiene como finalidad estudiar la posibilidad de recurrir de un acto de simple administración como mecanismo de eficiencia de la administración pública al evitar que un acto administrativo nazca viciado de nulidad y que el administrado tenga que tardar años en ponerle fin a un acto administrativo cuando este afecte a sus derechos subjetivos.

El fenómeno jurídico sobre el que versa esta investigación surge de la praxis del Derecho Administrativo, que se refleja en la unidad de análisis seleccionada para el desarrollo de la investigación.

La investigación recurrirá a una metodología de enfoque cualitativo en tanto el objetivo es la descripción del fenómeno jurídico (Hernández Sampieri, 2014, p. 2 cap. 4), esto es la revisión de los actos de simple administración como mecanismo de eficiencia de la administración pública; la explicación de los factores que determinan la existencia del fenómeno jurídico a partir de una teoría modelada en el marco teórico sobre los criterios de análisis que se han seleccionado, (Hernández Sampieri, 2014, p. 2 cap. 4) , y la identificación de mecanismos causales que serán validados a través de la confrontación de la teoría con los factores causales de la unidad de análisis, la que, para esta investigación es un acto de simple administración.

Para ello se ha distribuido el presente trabajo en tres puntos fundamentales: 1) el estudio doctrinal del acto de simple administración, como punto de partida para comprender la naturaleza jurídica del mismo y su diferencia con un acto administrativo, 2) la revisión de los actos de simple administración donde se tratará la posibilidad de recurrir de un acto de simple administración a través de la doctrina, derecho comparado y análisis jurisprudencial; y, 3) la impugnación del acto de simple administración y su relación con el principio de eficiencia de la administración pública, de tal forma que se determinará cuáles son las posibilidades bajo las cuales se puede recurrir de un acto de simple administración.

II. LOS ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN

1. Definición y naturaleza jurídica del acto de simple administración

Para empezar, es importante mencionar que el concepto de acto de simple administración debe ser comprendido a partir de la normativa y la doctrina. En primer lugar, nuestro ordenamiento jurídico recoge dos conceptos análogos de acto de simple administración contenidos en el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (en adelante, “ERJAFE”) y en el Código Orgánico Administrativo, cuerpos normativos que se encuentran vigentes a la fecha.

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el ERJAFE fue la primera norma que definió a los actos de simple administración, en su artículo 70, como:

(...) Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia.

Luego de esto, con los avances en el Derecho Administrativo ecuatoriano y la expedición del COA se definió al acto de simple administración, de conformidad con su artículo 120, como: “(...) toda declaración de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta.”

En este punto, se debe destacar que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se especifica que, por la naturaleza misma de los actos de simple administración, no son propiamente impugnables, lo cual se señala tanto en el artículo 74¹ del ERJAE como el 217² del COA.

Empero, para comprender el porqué de la inimpugnabilidad de los actos de simple administración se debe entender su concepto y naturaleza desde la doctrina, para lo cual el autor argentino Gordillo (2017) explica que existe una clasificación jurídica de la función administrativa en la cual se diferencia entre un acto jurídico y un acto no jurídico, atendiendo, a decir del autor, que son actos no jurídicos aquellos que no producen efectos jurídicos directos. En tal virtud, entre éstos últimos tendríamos los actos de simple administración, para lo cual, el autor antedicho lo define de la siguiente manera:

(...) Se trata de decisiones, declaraciones o manifestaciones realizadas en ejercicio de la función administrativa, que no producen efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho. Se diferencian de los hechos administrativos (tanto jurídicos como no jurídicos), en que en lugar de actividades materiales consisten en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión, recomendación, juicio, deseo, etc. (p.X-4).

Respecto de la naturaleza jurídica de los actos de simple administración Gordillo (2017)

¹ Art. 74.-IMPUGNACIÓN.- Los actos de simple administración por su naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa no son propiamente impugnables. Ello sin perjuicio del derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un dictamen o informe cuando ellos eran necesarios o cuando se sustentó en un informe o dictamen erróneo.

² 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.

anuncia que:

(...) Todos estos actos, llamados *lato sensu* actos de la administración, caben dentro del concepto de las llamadas “medidas preparatorias,” de las que el art. 80 de la reglamentación del decreto-ley 19.549/72 dice que no son recurribles directamente, sin perjuicio del derecho de alegar en contra de ellas; la razón de ser de que no sean recurribles o impugnables es precisamente que no producen un efecto jurídico directo respecto del particular y por lo tanto no son susceptibles de causar agravio o gravamen directo. Su cuestionamiento por vía de un recurso administrativo, requerirá la previa emisión del acto administrativo a cuya formación tales medidas estaban destinadas a contribuir. (p. X-5).

De igual manera, doctrinarios ecuatorianos como Oyarte (2006) define al acto de simple administración como: “(...) consisten en el ordenamiento de la actividad interna de la administración, los que no tienen eficacia jurídica directa. Se suele señalar que los actos de simple administración son aquellos de mero trámite que influyen en una decisión final (...)” (p.211); de tal manera que se entiende que la naturaleza del acto de simple administración es consultiva, de mero trámite o preparatoria, puesto que estos se van a encontrar concatenadas a la emisión del acto administrativo, siendo este el motivo principal por el cuál no generan efectos jurídicos directos.

Los actos de simple administración se encuentran clasificados, de conformidad con lo señalado por Gordillo (2017), en: informes, dictámenes, de acuerdo con el siguiente criterio:

- Informes: pueden ser expedidos por oficinas técnicas o no técnicas, en las que se relatan los hechos ocurridos y conocidos por la oficina y se verifica los hechos a través de los resultados obtenidos o se informa respecto de las indagaciones realizadas.
- Dictámenes: tienen naturaleza consultiva, puesto que el funcionario emite una opinión, juicio o consulta, destinada a orientar el criterio de la autoridad, a su vez, estos se dividen de la siguiente manera:
 - Facultativos: son aquellos que pueden o no solicitarse al órgano consultivo.
 - Obligatorios: son aquellos que constan como requisito indispensable para la formación del acto jurídico. Cabe comprender que dentro de los dictámenes obligatorios se hallan los dictámenes jurídicos, según lo estipula el artículo 7 del decreto-ley 19.549/72³ argentino (pp. X-

³ (...) Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos

4 – X-5).

Respecto de lo anterior, cabe mencionar que el COA no hace una diferenciación entre el concepto de dictamen e informe, la única especificación que resalta, en su artículo 124, es que los dictámenes deben contener de forma inequívoca la conclusión, pronunciamiento o recomendación. A su vez, el ERJAFE si determinaba que el dictamen tiene como propósito facilitar los elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa, siendo así un acto preparatorio; sin embargo, este cuerpo normativo no menciona nada en relación al informe, es así que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano no existe una diferencia precisa entre un informe y un dictamen, para lo cual se podría mencionar que el dictamen tiene una naturaleza consultiva que necesariamente requiere de una conclusión y una recomendación, mientras que un informe es un recuento de los acontecimientos o investigaciones, por lo que solo sirve para poner en conocimiento de otra persona un tema en específico.

De igual forma, el COA, en su artículo 121, añade dentro de la clasificación de los actos de simple administración, a la instrucción, orden de servicio o sumilla, esto significa que la administración pública puede dirigir sus actuaciones mediante los mencionados actos de simple administración, siempre que estas sean claras, precisas y puestas en conocimiento de la persona destinataria.

Asimismo, se debe comprender que existen criterios como el del tratadista Pérez (2002) en el cual contempla que los actos de simple administración, según se los conoce en el ordenamiento jurídico, son también llamados como actos de mero trámite.

Bajo el mismo argumento, CIJUL (2013), citando la sentencia 14 contenida en el expediente 10-001549-1027-CA del Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, explica que:

(...) los de trámite o preparatorios que informan o preparan la emisión del acto administrativo principal, de modo que no producen efecto externo alguno, sino solo a través de este último. Únicamente se considerarían impugnables aquellos que suspenden indefinidamente o hacen imposible la continuación del procedimiento (...) (p. 4).

En contraposición a los criterios anteriores, Gordillo (2017) comprende que los actos de mero trámite o conocidos como interlocutorios difieren de los actos preparatorios (acto de simple

subjetivos e intereses legítimos.

administración).

En este sentido, existe una discordancia en conocer si dentro de un acto de simple administración se engloban los actos de mero trámite o interlocutorios, siendo que dentro del ordenamiento jurídico no se ha analizado nada respecto de este tema; sin embargo, se puede concretar que los actos de mero trámite o interlocutorios si son acto de simple administración, puesto que para la formación del acto administrativo se necesitan de estos actos.

2. Elementos constitutivos del acto de simple administración

Para efectos de analizar los elementos constitutivos del acto de simple administración, es necesario desagregarlos de la definición contenida en el artículo 120 del COA, así:

- a) Declaración
- b) Unilateral
- c) Interna o entre órganos de la administración
- d) Ejercicio de la función administrativa
- e) Efectos jurídicos indirectos
- f) Efectos jurídicos individuales

A partir de estos elementos se puede analizar el concepto de cada uno, debiendo indicar que la doctrina no ha analizado de manera puntual los elementos constitutivos del acto de simple administración, en virtud de la naturaleza consultiva y preparatoria de éstos. Para el presente análisis, se partirá de las definiciones comprendidas dentro de los elementos constitutivos del acto administrativo.

2.1. Declaración

Para comprender el significado de la declaración esta debe ser analizada no solo desde el ámbito administrativo, sino desde la doctrina del acto jurídico, en el cual la declaración es necesaria para la conformación de este, de conformidad con esto, Fierro (2013) expone que la voluntad debe ser declarada y exteriorizada personalmente o por medio de un representante, de manera escrita u oral, al mencionar que la declaración puede darse por intermedio de un representante, esto se refleja en el ejercicio de la función administrativa cuando la administración pública declara su voluntad administrativa a través de un servidor público con capacidad para emitir el acto a nombre de la institución (pp. 2-6).

En el sentido estrictamente administrativo, como lo señala Pérez (2014), la declaración en un acto administrativo se manifiesta de manera general a través de un acto escrito que puede ser físico

o por medios electrónicos en el que se establezca la intención de la autoridad; no obstante, a consideración del autor, la doctrina ha reconocido que la declaración de un acto administrativo puede hacerse de forma oral, como ejemplo cita el caso de los agentes de tránsito que regulan la circulación mediante señales, silbatos o los propios semáforos (p.547).

Cabe distinguir que, si bien Pérez afirma que el acto administrativo puede ser exteriorizado de manera oral, para que un acto de simple administración tenga voluntad este necesita de manera imprescindible que sea de manera escrita, puesto que por la naturaleza consultiva y preparatoria de los actos de simple administración, no pueden ser expresados de manera oral, esta expresión incluiría los actos de simple administración recogidos dentro del artículo 121 del COA, los cuales de manera específica deben darse por escrito, ya que en este punto confluyen los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, puesto que para dar tramitación a un tema en específico o generar un dictamen o informe, necesitan de una instrucción o de una disposición legal contenida dentro del ordenamiento jurídico.

2.2. Interna o entre órganos de la Administración

Como se determinó con anterioridad para la formación de un acto administrativo se utilizan los actos de simple administración o también conocidos como actos de mero trámite que se expresan a través de una instrucción, sumilla, informe, dictamen, entre otros. La peculiaridad de los actos de simple administración se fundamenta en que mientras un acto administrativo es dirigido hacia el administrado, los actos de simple administración se dirigen entre los mismos funcionarios públicos de la institución o son interinstitucionales.

A modo de ejemplo, un dictamen, normalmente, se hace por un técnico especializado y se lo dirige a la autoridad que lo requirió o que la norma conmina o, se puede hablar de un acto de simple administración interinstitucional cuando se solicita la cooperación de una institución ajena como la remisión de copias certificadas de un expediente o un criterio especializado por otro órgano de la administración.

Respecto de los actos de simple administración sean internos o interinstitucionales, por su naturaleza consultiva y preparatoria, estos no son notificados al administrado, salvo que formen como prueba dentro de un procedimiento administrativo sancionador; no obstante, se debe determinar que cuando se trate de un dictamen (mal llamado, en la mayoría de los casos, como informe técnico), al tener un pronunciamiento concluyente que sirve como fundamento para la emisión del acto administrativo, más aún al ser un dictamen recogido como obligatorio dentro del

ordenamiento jurídico, este debería ser notificado al administrado por la entidad que requirió el mismo como una garantía básica del debido proceso.

La notificación según Benavente (2009) es definida como la técnica solemne y formalizada de comunicar de los actos o resoluciones a los interesados, relevante para los derechos de estas o para el desenvolvimiento eficiente del procedimiento (pp. 37-38).

Como lo explica el autor antes citado la notificación tiene una doble finalidad, la primera se refiere al adecuado y correcto encausamiento del ente administrativo y como segundo punto, la tutela efectiva de los derecho e intereses de los administrados, para que estos últimos no sean afectados por la expresión de la voluntad de la Administración, de tal forma que la notificación se torna en una condición esencial para la eficacia del acto (pp. 38-39).

Aunando en lo anterior González (citado por Benavente, 2009), determina que: “(...) todo acto administrativo tiende a producir unos determinados efectos: los de trámite, los propios del papel que desempeñan en el procedimiento como presupuestos de la decisión del mismo; los definitivos, los efectos de la función administrativa que en ellos se concreta y realiza” (p.41).

Cabe distinguir que el artículo 101 del COA, determina que los actos administrativos son eficaces una vez que este es notificado al administrado; no obstante, en ninguna parte del Código hace alusión a la notificación de un dictamen que tiene carácter obligatorio para la formación del acto administrativo, siendo que si este fuera debidamente notificado dentro del procedimiento administrativo se prevendría la emisión de un acto con vicios de nulidad, puesto que el administrado tendría la posibilidad de demostrar a la Administración su yerro.

Es pertinente tomar como precedente la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2021, en el juicio 17230-2021-02763, seguido por Diego Javier Almeida Montero en contra del Consejo de la Judicatura, en el cual se establece como parte motivacional la vulneración del derecho a la defensa por la falta de notificación del informe motivado que fue determinante para la emisión del acto administrativo de destitución, dejándolo en un completo estado de indefensión.

Adicional a esto, la Corte Constitucional dentro de la Sentencia No. 234-18-SEP-CC, Caso No. 2315-16-EP de 27 de junio de 2018, expresa lo siguiente:

(...) respecto que la notificación del informe motivado en los sumarios administrativos o procedimiento disciplinario es obligatoria, en tanto constituye el acto material de comunicación por medio del cual se pone en conocimiento de las partes, los actos o las decisiones proferidas por la autoridad pública en esta etapa, lo cual permitirá garantizar los principios de publicidad, de contradicción, impugnación, y en especial, que se prevenga que la persona sumariada pueda ser

sancionada sin ser oído. (...) la falta de notificación u ocultamiento del informe en mención, al privar a la sumariada de la posibilidad de conocer el contenido del mismo, conforme a lo expuesto en párrafos superiores, lesionó su derechos a la defensa, pues del contenido integral de dicho informe se aprecia que si bien, en teoría, únicamente concluyó con una “recomendación”, en la práctica tuvo fuerza probatoria ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, puesto que el mismo fue considerado para dictar la resolución final en la que se ordenó la destitución de la funcionara en mención. En consecuencia, esta Corte Constitucional concluye que la sustanciación del proceso disciplinario instaurado en contra de la accionante, tuvo lugar en los términos antes señalados, una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución de la República del Ecuador.

Consecuentemente, la falta de notificación de un acto de simple administración, que contiene un criterio vinculante que va a fungir como fundamento principal del acto administrativo, resulta una grave vulneración a las garantías básicas del debido proceso, en virtud de produce que los administrados se encuentren en un estado de indefensión al impedir que las personas que forman parte del proceso puedan contradecir los argumentos esgrimidos en este.

2.3. Unilateral

Respecto de la unilateralidad, Pérez (2014) contempla que para la manifestación de la voluntad administrativa en el acto administrativo basta con el pronunciamiento del órgano competente, sin que requiera la necesidad aceptación o integración de la voluntad del receptor, criterio que aplica para los actos de simple administración (p.547).

A diferencia del ERJAFE, el COA no establece que el acto de simple administración debe ser unilateral. Sin embargo, es crucial notar que, por su naturaleza consultiva o preparatoria, aquél es unilateral al ser propio de la Administración y no requerir de la voluntad o aceptación del administrado para su emisión.

Bajo ningún concepto se puede alegar que un acto de simple administración puede ser bilateral; puesto que, si fuera el caso, nos encontraríamos frente a una figura jurídica totalmente diferente, como sería un contrato administrativo, el cual requiere del acuerdo de las partes concurrentes.

2.4. Ejercicio de la función administrativa

La Constitución de la República del Ecuador asigna distintas funciones públicas a diversos órganos estatales que son independientes entre sí, conocidos como poderes del Estado, que parten

de la idea de la división de poderes dada por Montesquieu, idea que con el tiempo ha sido transformada, añadiendo dos funciones adicionales, electoral y transparencia y control social.

Empero, Dromi (2015) alude que no se puede hablar de una división del poder, considerando que el poder es único, lo correcto sería hablar de una distribución de facultades o competencias, es decir, las funciones del poder son la forma mediante la cual se manifiesta la actividad estatal que, para el autor citado anteriormente, son la gubernativa, legislativa, jurisdiccional y administrativa (pp.141-143).

En contraposición a lo anterior, Weber (2002) comenta que la función administrativa no es una función *per se*, sino que es un tipo de dominación legal que puede adoptar formas distintas que en el caso en concreto se le conoce como “la burocracia administrativa”, a través de la cual el dirigente de la asociación tiene su posición de imperio con competencias legales de mando (pp-175-176); es decir, la burocracia administrativa resulta en un mecanismo que tiene el Estado para generar las relaciones entre los administrados y la autoridad, en relación a las competencias asignadas.

Bajo este criterio, se analizará la burocracia administrativa. El término administrar, etimológicamente, significa servir a, lo que significa que la administración es una acción que tiene como objetivo servir a los intereses colectivos. La Administración pública engloba a los tres órganos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y en órganos públicos no estatales (por delegación, como los GADS), en palabras de Dromi (2015), la administración pública contiene a los órganos del Estado que forman el eje central de la Función Administrativa (p. 153).

De todos modos, cabe comentar que en un inicio exista una confusión entre la función ejecutiva y el ejercicio de la función administrativa como se puede evidenciar en lo expuesto por Rodríguez (2015), quien indica que, con la evolución de la estructura del Estado, la rama ejecutiva del poder público o Función Ejecutiva ha ampliado sus competencias y acciones por lo que se la conoce también como rama o función administrativa (p.290); no obstante, este es un criterio erróneo, puesto que el ejercicio de la función administrativa es el ejercicio de la Administración Pública, la cual se ve reflejada en todas las funciones estatales, no solo en la ejecutiva.

Otro autor que compartía el criterio anterior es Jaramillo Ordóñez (1999), el cual comentaba que la función administrativa es una actividad de carácter político, jurídica y técnica ejercida por el presidente de la República mediante la administración pública (pp.59-63); criterio que ha quedado en el olvido al comprobarse que el ejercicio de la función administrativa no se

sujeta únicamente a la función ejecutiva.

Retomando el tema inicial, cabe destacar que la administración pública, según Linares (1986), es la función de ejecutar normas jurídicas, a través de decisiones individuales normativas que particularizan casos concretos, lo que se refiere a dictar actos administrativos y cumplir los actos dictados por la misma Función.

Dicho de otro modo, Dromi (2015) determina que en el ejercicio de la función administrativa se desarrolla varias actividades públicas como dictar reglamentos y actos administrativos, la actuación material en la ejecución de decisiones ligadas con las necesidades públicas (hecho administrativo), certificación de hechos jurídicamente relevantes (registros, certificaciones, actas), constitución, modificación y extinción de relaciones entre particulares (estado civil, propiedad), la promoción de la actividad, la efectiva realización de los intereses públicos, entre otros (pp.151-153).

Consecuentemente, la Administración pública engloba tanto a los órganos del Estado como los órganos públicos no estatales y son estos quienes en su ejercicio van a realizar actuaciones administrativas expresadas en diferentes actos que pueden afectar a los administrados.

2.5. Efectos jurídicos indirectos

El COA y el ERJAFE establecen como elemento del concepto de los actos de simple administración que estos crean efectos jurídicos indirectos al encontrarse supeditado a la generación de un acto administrativo para que este produzca los efectos requeridos.

En este sentido, se debe recurrir a lo descrito por Zavala Egas (2011), quien menciona que la característica principal de un acto administrativo es que produce efectos jurídicos al crear derechos y obligaciones; en otras palabras, modifican, crean o extinguen situaciones jurídicas de individuos o de un grupo de personas. no obstante, se debe recalcar que el acto de simple administración, de manera general, no puede producir un efecto jurídico por sí solo, ya que como se ha comentado un acto de simple administración es el *iter* del acto administrativo, mas existen casos en los cuales un acto de simple administración puede llegar a vulnerar los derechos de los administrados o poner fin a una etapa del proceso, de tal manera que genera efectos jurídicos (p.112).

Cabe mencionar que, Villar (1978) explica que un acto jurídico de la administración puede tener la dualidad de ser un acto administrativo y un acto de simple administración, a ejemplo de esto pone como caso un concurso de méritos y oposición, en el cual el acto que califica la idoneidad

o el cumplimiento de requisitos de los participantes, respecto del proceso y del resto de aplicantes es un acto de simple administración; empero, para el aplicante este acto de simple administración tiene efectos jurídicos que lo afectan directamente al impedir que continúe participando en el concurso (pp.361 -364).

Recapitulando respecto de la producción de efectos jurídicos, Gordillo (2017) emite como criterio que los actos “preparatorios” o acto de simple administración (informes, dictámenes, proyectos, entre otros) producen efectos jurídicos mediatos, debido a que estos actos por sí solos no son suficientes para producir un efecto jurídico inmediato y directo, de tal forma que deben esperar que se emita el acto administrativo para que estos produzcan el efecto (p. X-4 – X-5).

Aunando en lo anterior, Gordillo (2017) establece que el efecto jurídico de un acto de simple administración surge indirectamente del acto, como en el caso de un dictamen vinculante que la administración pública debe seguir de manera obligatoria y por consecuencia, se torna un acto productor de efectos jurídicos, en cuanto establece un nexo entre la emisión y la creación de efectos jurídicos, siendo así que a partir de un dictamen vinculante, ya se tiene la base obligatoria sobre la cual la Administración debe formar el acto administrativo (p. X-4 – X-5).

Consecuentemente, un acto de simple administración produce efectos jurídicos de manera indirecta, en virtud de que para que estos efectos nazcan a la vida jurídica necesitan del acto administrativo y, en casos excepcionales, existen acto de simple administración que pueden producir efectos jurídicos directos, los cuales deben encontrarse sujetos al ordenamiento jurídico vigente y, principalmente, a los principios, la Constitución de la República del Ecuador y a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, mismos que son de aplicación inmediata y directa; de tal manera que, los servidores públicos, al emitir un acto de simple administración, no pueden basarse exclusivamente en los textos normativos internos; al contrario, deben analizar y aplicar las normas de tal forma que guarden coherencia con los derechos establecidos en los instrumentos interamericanos de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la CorteIDH y, de manera evidente, la propia Constitución.

2.6. Efectos jurídicos individuales

En relación con el supuesto de que un acto de simple administración produce efectos jurídicos individuales al igual que el acto administrativo, un acto de simple administración puede producir efectos jurídicos indirectos no solamente individuales sino generales, con fundamento en que puede existir el caso donde un exista un dictamen que se encuentre dirigido a un grupo de

personas; como ejemplo de esto podemos indicar el caso donde un grupo de taxistas solicite a la Administración Pública la aceptación de la revisión técnica vehicular en cualquier parte del país, para lo cual se requeriría de la emisión de un dictamen técnico y jurídico que guíe la decisión de la administración, en el caso expuesto, este dictamen estaría dirigido a una comunidad específica y, por tanto, el acto administrativo que se produzca va a tener efectos generales; por consiguiente, desde la definición del COA y del ERJAFE de los actos de simple administración como productor de efectos jurídicos individuales no es del todo idónea al no tomar en consideración la posibilidad de que el acto de simple administración pueda ser creador de efectos jurídicos indirectos generales.

3. El acto administrativo

Con la finalidad de comprender y poder hacer una diferenciación entre el acto de simple administración y el acto administrativo, resulta indispensable conocer, de manera breve, el concepto, los elementos y requisitos del acto administrativo. La definición del acto administrativo, según Lusvia (2011), es la manifestación de voluntad, de ejercicio o de conocimiento como finalidad del ejercicio de la función administrativa, siendo un instrumento usado por la administración pública para regular las conductas de los administrados al tener la presunción de legalidad (p.53).

Dromi (2008) indica que el concepto de acto administrativo es la “(...) declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales de forma directa” (p.37).

El artículo 98 del COA define al acto administrativo como “(...) la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa”.

Pérez (2009) determina que por declaración se comprende la manifestación escrita, verbal o electrónica por medio de la cual se establece la intención de la autoridad, mientras que por unilateral es de una sola dirección donde basta el pronunciamiento de una autoridad sin la necesidad de que los administrados lo acepten, a su vez en ejercicio de la función administrativa relata que los actos solo pueden ser dictados por las personas que ejerzan el cargo; productor de efectos inmediatos hace alusión a ser vinculante y de manera inmediata, finalmente por individuales y de forma directa se refiere al vínculo jurídico entre el administrado y la autoridad que dictó el acto (p.429).

En resumidas cuentas, el acto administrativo es declaración de la voluntad en ejercicio de

la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales de manera directa, señalando que al referirnos a efectos jurídicos generales se habla de la emisión de actos administrativos dirigidos a un grupo de personas.

Cabe destacar que todo acto administrativo goza de presunción de legalidad y legitimidad, esto es que el acto ha sido dictado por un órgano competente, de conformidad con las normas que regulan la materia y su sujeción al procedimiento correspondiente; empero, dicho acto administrativo puede ser impugnado por vía administrativa cuando este no goza de los elementos de validez.

Los actos administrativos, como se mencionó anteriormente poseen la presunción de legalidad, sin embargo, para que un acto sea válido el acto debe contener los elementos o requisitos que el ordenamiento jurídico lo ordena, de tal forma que el acto es considerado como un acto administrativo perfecto (Centro de Información Jurídica en Línea, 2008).

El artículo 99 del COA detalla que los requisitos de validez son la competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación.

La motivación es definida por el COA, en el artículo 100, donde se establece que la motivación debe contener la norma jurídica o los principios jurídicos aplicables con su alcance, los mismos que deben ser aplicados a los hechos relevantes para la adopción de la decisión, con una explicación que relacione ambas partes.

En palabras de Dromi (2008) los elementos esenciales son aquellos que permiten que el acto exista y sea válido, los cuales son la competencia, el objeto, la voluntad, la forma, la motivación, la notificación (pp.141-143), que serán analizados a continuación:

La competencia para Dromi (2008) es el conjunto de facultades y obligaciones que el órgano administrativo puede y debe realizar de manera legítima. El objeto del acto hace alusión a la materia o contenido sobre el cual se decide, valora u opina, el mismo que debe ser lícito, cierto, preciso, claro, posible y determinado. La voluntad puede ser tácita o expresa, esta debe cumplir con el fin de la norma, debe ser racional y debe cumplir con el debido proceso. La forma comprende la manera y el modo de cómo se va a hacerlo conocer al administrado. La motivación se refiere a la declaración de las situaciones de hecho y de derecho que justifica y promueven la emisión del acto. La notificación es parte vital de los elementos, puesto que, si un acto no ha sido notificado, no produce efectos jurídicos inmediatos y por tanto carece de eficacia (pp.141-143).

Adicional, Lares Martínez (2008) determina que los elementos de validez son la

competencia del órgano: la aptitud legal que tiene la persona natural que ostenta la titularidad del mismo; la voluntad, esta puede estar viciada por error, fuerza y dolo; el contenido: es lo que la autoridad ha querido disponer, ordenar o autorizar; los motivos: son las circunstancias de hecho y derecho que justifican la emisión del mismo; la finalidad: el acto debe ser de interés general con interés específicos, esta debe ser acorde a la finalidad de la ley; y, las formalidades: conjunto de trámites, requisitos y modalidades legalmente necesarios para la elaboración de un acto (p.73).

Se debe enfatizar que el COA, no engloba como elementos esenciales del acto la notificación como lo determinaba Dromi; sin embargo, en su artículo 101 señala que el acto administrativo es eficaz una vez que se notifica al administrado, esto al tomar en consideración que la notificación es fundamental para que el administrado tenga conocimiento de lo que está aconteciendo, sus efectos jurídicos y verificar si la finalidad que este persigue es legítima, siendo una garantía básica del debido proceso.

Cabe distinguir que un acto administrativo puede generarse a partir de una petición o requerimiento realizado por el administrado o dentro de un procedimiento administrativo, en ambos casos para la emisión del acto administrativo se generan acto de simple administración; no obstante, en el caso en concreto solamente se tomará en cuenta los actos de simple administración generados a partir de una petición.

4. Diferencia entre el acto administrativo y el acto de simple administración

De lo anterior se desprende que el acto administrativo y el acto de simple administración tienen elementos muy similares que pueden causar confusión; sin embargo, con el fin de diferenciar ante cual acto se encuentran se ha precisado el siguiente cuadro en base a las consideraciones doctrinarias y normativas:

Tabla 1: Cuadro Diferenciador actos de la Administración

CUADRO DIFERENCIADOR			
CRITERIOS	ACTO ADMINISTRATIVO	ACTO DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN	ANÁLISIS
¿Necesita ser una declaración escrita?	NO	SI	El acto administrativo y el acto de simple administración son declaraciones de voluntad; no obstante, el acto de simple administración debe ser estrictamente escrito.
¿Es unilateral?	SI	SI	En ambos casos la declaración es unilateral, puesto que no requiere la aceptación de la otra parte para producir efectos.
¿A quién se dirige?	Administrado	Otra institución / servidor público	En el caso de los actos de simple administración la declaración se dirige a otro funcionario público, sea de la misma institución u otra, no puede ser dirigida directamente al administrado.
¿La emisión del acto se encuentra facultado en alguna Ley?	SI	SI	Se debe determinar si la emisión del acto fue dada a través de una competencia atribuida por la norma. Respecto de los actos de simple administración, en caso de encontrarse un informe o dictamen establecido dentro del ordenamiento jurídico, se hablaría de un dictamen obligatorio.
¿A cuántas personas se encuentra dirigido?	Efectos Jurídicos (individuales/generales)	Efectos Jurídicos (Individuales/generales)	Ambos pueden producir tanto efectos jurídicos individuales como generales.
¿Requiere de un acto administrativo para producir efectos?	NO	SI	El acto administrativo no requiere de otro instrumento para generar efectos.

Fuente: Código Orgánico Administrativo
 Autor: Doménica Jaramillo Coronel
 Fecha: 15-03-2022

Del cuadro expuesto, se puede comprender que las principales diferencias entre un acto administrativo y un acto de simple administración se encuentran en tres puntos sustanciales, el primero es que el acto de simple administración necesariamente requiere presentarse por escrito, mientras que el acto administrativo puede ser producido de manera oral, como lo es el caso del semáforo. Luego, el acto de simple administración se genera entre servidores públicos que pueden ser de la misma entidad o de una diferente, a diferencia del acto administrativo que se dirige de manera directa al administrado. Finalmente, el acto de simple administración, por regla general, se encuentra supeditado al acto administrativo para producir un efecto jurídico, mientras que el acto administrativo produce los efectos jurídicos de manera inmediata y directa.

III. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN

1. Doctrina respecto de la impugnación de los actos de simple administración

En cuanto a la impugnación de los actos de simple administración, el COA, en su artículo 217 expresamente dispone que no es impugnable de manera autónoma, pues bajo lo que la norma prescribe solamente puede ser impugnado de manera conjunta con el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, en virtud de que estos últimos, en teoría, no vulneran ni pueden vulnerar los derechos de los administrados, al menos de forma directa; sin embargo, ¿qué sucede cuando un acto administrativo se fundamente en un acto de simple administración que contiene evidente errores de hecho o de derecho que puede llegar a vulnerar los derechos de los administrados, siendo que este tipo de declaración de voluntad administrativa es inimpugnable? ¿cómo podría el Estado tutelar los derechos de los administrados si no existe un mecanismo para la defensa de sus derechos o un procedimiento eficiente que permita la revisión de estos actos?

Por lo expuesto, el doctrinario Danós Ordóñez (2007) detalla que, si bien por regla general estos actos son inimpugnables, de manera excepcional, estos pueden ser impugnados en sede administrativa cuando nos encontramos ante dos situaciones: la primera, se trata de actos que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo por algún error evidente dentro del proceso y, segunda, cuando se genera indefensión de los particulares (p.28).

Aunando en lo anterior, Parejo Alfonso (2012) refiere a la existencia de los actos de mero trámite como aquellos que se dictan en el decurso de un procedimiento, definiéndolos de la siguiente manera:

(...) son actos de trámite aquéllos que, dictándose en el curso de un procedimiento, es decir, inscribiéndose en éste, no le ponen fin, constituyendo simples eslabones del proceso decisonal que

conducen a su finalización, por lo que o se limitan a impulsar el procedimiento o no son más que el presupuesto de la decisión [véase STS de 25 de junio de 1997 (Tol 95135)]. Por eso los actos de trámite únicamente pueden ser impugnados cuando deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (p.405)

Cabe destacar que Comadira y Escola (2012) dictaminan que los actos definitivos equiparables a los interlocutorios o de mero trámite son impugnables por la vía recursiva, destacando que son conocidos como definitivos los que resuelven, directa o indirectamente, el fondo de la cuestión o asunto sobre el que versa el procedimiento, de tal manera que lo concluye y expresa la voluntad de la Administración, como ejemplo, refiriéndonos al caso de los actos que impiden la tramitación del reclamo se tiene a la caducidad del procedimiento, mientras que en relación a los interlocutorios, es decir, aquellos que producen efectos directos sobre el trámite o procedimiento, se encuentra la denegatoria de un pedido de prórroga de plazo para impugnar (p. 51).

De la misma manera, los autores antes citados comentan que los informes o dictámenes que no expresan la voluntad administrativa, pero que concurren a formarla pueden ser impugnados mediante el recurso de reconsideración cuando estos generen indefensión (p. 51).

Cabe comprender que, si bien la regla general es que los actos de simple administración, de trámite o también conocidos como interlocutorios, no son impugnables por su naturaleza consultiva y preparatoria, la misma doctrina reconoce la posibilidad de impugnar estos cuando existe una evidente violación a los derechos de los administrados y es bajo este argumento que Santofimio Gamboa (2017) insiste en que:

(...) los actos calificados como de trámite, preparatorios o de ejecución, contienen una decisión, a pesar de su ubicación dentro del trámite de formación del acto, en nuestra opinión son susceptibles de discusión por la vía gubernativa (...) lo importante para la procedencia de los recursos de la vía gubernativa es que el acto ostente la condición de ser definitivo, porque pone término al asunto o porque lo resuelve de fondo adoptando una decisión (pp.275-276).

2. Caso de análisis

Ahora bien, una vez que ha quedado establecida doctrinariamente la posibilidad de impugnar el acto de simple administración dentro de la vía administrativa, resulta pertinente adentrarse en el caso en concreto donde se analizará si un acto de simple administración vulnera

derechos, para lo cual el contexto histórico del caso lo describo a continuación.

El 07 de noviembre de 2009, el señor M.P.V. (las siglas aquí expuestas no son las verdaderas, con el fin de resguardar la integridad de los involucrados) fallece, siendo que su esposa la señora M.G.N. solicita su derecho al montepío, por el otro lado, la señora R.S., supuesta conviviente del señor M.P.V. con quien procreó un hijo con iniciales K.P.S, quien a la fecha del fallecimiento tenía la edad de 4 (cuatro) años, también hizo la solicitud del derecho de montepío que le presuntamente le correspondía a ella y a su hijo.

Cabe resaltar que a la fecha, el Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte, en su artículo 21, literal a), reglamento que actualmente sigue vigente, mentaba que la pensión de montepío se termina cuando el beneficiario de pensión de viudez contrajere matrimonio o entrare en unión libre, lo cual se debía probar mediante un Informe Social, en este punto, se debe establecer que al ser un informe contenido dentro del ordenamiento jurídico, nos encontramos frente al caso de un informe que se va a ser vinculante y obligatorio para el caso *ut supra*.

Con el argumento antes esgrimido y al presentarse el caso de que dos personas ajenas hicieron la solicitud de la pensión de montepío, el IESS decide suspender la calificación de derechos del sistema de pensiones y dispone que se realice un informe social, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de establecer si existió unión de hecho entre el fallecido y R.S.

Con fecha 5 de agosto de 2010, la señora M.G.N., mediante un escrito dirigido al Director General del IESS, denuncia los procedimientos irregulares que se estaban utilizando para el pago del Montepío y Cesantía del causante, hecho que nunca fue tomado en consideración por parte de la Administración.

Es así como, el 21 de abril del 2010, se emite el Informe Social Nro. 151, elaborado por la investigadora social de la subdirección provincial del sistema de pensiones Pichincha, en el cual toma como fundamento principal lo constante en la sentencia de 11 de mayo del 2009 y la demanda interpuesta por el señor M.P.V., la cual declaraba disuelto el vínculo matrimonial de M.P.V. y M.N.G. sentencia que nunca surtió efectos jurídicos, puesto que no fue inscrita sino hasta cuatro días después del fallecimiento del señor M.P.V., esto es, el 11 de noviembre de 2009.

A partir del mencionado Informe se expide la liquidación Nro. 2010-0070 de 11 de agosto de 2010, en el cual se determina que el único beneficiario del Montepío es K.P.S. y, en este sentido, la señora M.G.N. con fecha 16 de agosto de 2010 solicita la suspensión del proceso de Montepío,

puesto que de manera simultánea se encontraban en sede jurisdiccional en la impugnación de paternidad de K.P.S. y añade que si bien el señor M.P.V. falleció en los aposentos de la señora R.S., el motivo fue únicamente porque fue de visita a su hijo y que lastimosamente ya no salió con vida, destacando que, en la declaración que hace la señora R.S., al momento del levantamiento del cadáver, afirma que es la ex – conviviente del occiso.

Con fecha 19 de agosto de 2010, la señora M.G.N. presenta la apelación a la investigación del derecho del Montepío y Cesantía del causante M.P.V., indicando que ella es la viuda conviviente hasta el fallecimiento de su esposo, siendo ella quien brindó los últimos servicios funerales, adjuntando pruebas sobre lo antes alegado.

Con fecha 08 de septiembre de 2010 se emite la determinación de la responsabilidad patronal signada con liquidación Nro. 2010-0101 en la cual se resuelve que el beneficiario del derecho de montepío es K.P.S.

Con fecha 24 de septiembre de 2010 se expide el Acuerdo Nro. 2010-1900 en cual resuelve negar la pensión de Viudedad a M.G.N, cónyuge sobreviviente porque se ha comprobado la separación conyugal por más de cinco años con el causante M.P.V., asimismo, niega a R.S. la unión de hecho solicitada con el causante, por cuanto el fallecido no fue libre de vínculo matrimonial y, finalmente, concede a K.P.S hijo del afiliado fallecido la pensión mensual de montepío, renta que se pagará hasta que el hijo cumpla los 18 años de edad, resolución que fue notificada el 10 de diciembre de 2010.

Bajo lo expuesto, con fecha 09 de noviembre del 2010, la señora M.G.N. remite un escrito al Director General del IESS en el cual indica que ella solicitó la investigación para el montepío, la cual no ha sido tomada en cuenta, puesto que el departamento social indica que:

(...) mi esposo convivía conmigo y la señora R.S. y es por esto que ninguna de las dos tiene derecho al Montepío (Cabe indicar que la señora R.S. ya no convivía con mi esposo, ella entrega una declaración juramentada en la que indica que CONVIVIO hasta el 7 de noviembre del 2009, con el que fuera mi esposo, el día 7 de noviembre del 2009, en el acta del levantamiento de cadáver declara la señora R.S.: que es EX CONVIVIENTE, en la declaración de la Fiscalía del 6 de septiembre del 2010 a las 9:00 a.m. la señora R.S. en su declaración dice que estaban separados, el día 14 de septiembre del 2010 a la 2:30 p.m. también declara el Ing. Olmos que M.P.V. ya no convivía con R.S., estas declaraciones fueron tomadas por la investigación de la muerte de mi esposo en circunstancia que aún no son determinadas en la Fiscalía). La información y documentación de que M.P.V. ya no convivía con la señora R.S. fue entregada en el mes de marzo

del 2010.

Con fecha 23 de noviembre de 2010, la señora M.G.N. denuncia el pago de valor de cesantía al menor K.P.S. sin tomar en cuenta a la cónyuge sobreviviente, señora M.G.N., así como tampoco se tomó en consideración las pruebas presentadas por esta, por lo que solicita que el valor del montepío sea cruzado con el monto pagado previamente de cesantía, para lo cual el Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones de Pichincha, con fecha 02 de noviembre de 2010, mediante Oficio Nro. 22301700-8424-M responde: “(...) cúmpleme en informar a usted que el departamento de Fondos de Reserva y de Cesantía es otra Unidad de Negocio, por lo tanto no se puede hacer cruce con lo solicitado.”

El 01 de diciembre de 2010, la señora M.G.N. ingresa un escrito al Director Provincial del IESS de Pichincha solicitando que se declare el silencio administrativo y que por lo mismo se entendería que la solicitud de montepío fue aceptada por cuanto el requerimiento no ha sido resuelto desde el 23 de marzo de 2010, momento en el cual presento el requerimiento y que hasta esa fecha no había sido notificada con la resolución.

El 13 de diciembre de 2010, la señora M.G.N., interpone el recurso de apelación al Oficio Nro. 22301700-8336, emitido por el Subdirector Provincial del Sistema de Pensiones de Pichincha, el cual contiene el acuerdo Nro. 2010-1900 expedido el 24 de septiembre del 2010 y debidamente notificado el 10 de septiembre de 2010, para lo cual la apelante adjunta toda la prueba para demostrar su convivencia con el occiso.

Con fecha 11 de enero del 2011, el Presidente Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha dispone que se realice una nueva investigación social con la finalidad de verificar si existió la convivencia alegada entre la señora M.G.N y el señor M.P.V., es así que el 27 de enero de 2011 se expide el Informe Social Nro. 40, en el cual toman, de manera textual, como fundamento lo siguiente:

(...) el causante de la referencia estuvo separado de la señora M.G.N., según consta en la demanda de divorcio que el fallecido realiza en el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha de fecha 11 de mayo de 2009 cuya copia se anexa en el expediente donde manifiesta que desde los primeros días del mes de enero de 2004 hasta la presente fecha se han separado definitivamente e ininterrumpidamente durante dicho tiempo no han mantenido relaciones conyugales (...).

De tal forma que el Informe confirma lo mencionado en el Informe Social 151, ambos teniendo como fundamento principal la supuesta declaración del difunto hecha en un juicio que

fue llevado a cabo en rebeldía y cuya sentencia nunca surtió efectos jurídicos.

Mediante Acuerdo Nro. 32001700-0146-2011 de 08 de febrero de 2011, suscrito por el secretario abogado de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha, resuelve confirmar el Acuerdo Nro. 2010-1900 de 24 de septiembre de 2010, dictado por la Unidad Provincial del Sistema de Pensiones de Pichincha, que le niega los beneficios del Montepío a la señora M.G.N. y R.S.

Con fecha 24 de febrero de 2011, la señora M.G.N. interpone un recurso de apelación respecto del Acuerdo Nro. 32001700-0146-2011, detallando que:

(...) Fue decisión de mi cónyuge y mía en conjunto el no inscribir dicha sentencia de divorcio toda vez que nunca existió ruptura alguna de nuestras relaciones conyugales, sexuales y sociales, siempre estuvimos juntos, tanto es así que a pesar de estar legalmente notificada no comparecí a la Audiencia de Conciliación ni participe en ninguna etapa del proceso a más de señalar casillero judicial, lo que hace pensar que existe una tercera persona que tenía interés en que se inscriba esa sentencia de divorcio con el interés de usar la partida de matrimonio marginada para conseguir réditos, y para ser utilizada de la forma que lo está haciendo esto es induciendo a error a la autoridad y creando derechos que no le pertenecen, causándome de igual manera perjuicios económicos al no poder contar con los beneficios que por derecho me corresponden (...)

El 26 de abril de 2011 se notifica el Acuerdo Nro. 110352 de la Comisión Nacional de Apelaciones de 15 de abril de 2011 en el que resuelve confirmar el acuerdo subido en grado, al tomar como fundamento principal lo siguiente:

(...) por lo que a criterio de esta Instancia tienen especial relevancia, el texto de la sentencia de divorcio de 11 de mayo del año 2009 del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, cuando el actor señor M.P.V. indica que se encontraba separado de su cónyuge señora M.G.N., desde enero del año 2004 (...)

Luego de esto, el 11 de agosto de 2011, la señora M.G.N. interpone una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativa, la cual contenía un recurso de plena jurisdicción o subjetivo, misma que es rechazada por el Tribunal luego de casi cinco años del fallecimiento de su esposo, esto es el 31 de julio de 2014, en base a que no existía un legítimo contradictor, puesto que el demandado no era el representante legal del IESS.

Como última instancia, el 16 de noviembre de 2012, la señora M.G.N. inicia el proceso ordinario por nulidad en contra de Jefe del Registro Civil Identificación de Pichincha, la cual es resuelta el 22 de noviembre de 2019, siendo ejecutoriada por el Ministerio de la Ley el 08 de

septiembre de 2021, esto implica que se transcurrió más de 10 años del fallecimiento de su cónyuge, indicando:

(...) se acepta la demanda de nulidad de inscripción de la sentencia de divorcio y se dispone que se sienta nueva partida sin que conste la razón que dice: Por sentencia de divorcio del Juez Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha Quito 11 de mayo del 2009 se declara disuelto el matrimonio de M.P.V. con M.G.N. Quito 11 de noviembre del 2009 (...).

Una vez que se han relatado los hechos concretos es preciso identificar en el caso, las variables de estudio que nos llevan a concluir que la impugnación de los actos de simple administración en ciertos casos produciría mayor eficiencia en el manejo de la administración pública.

El acto de simple administración que se puede identificar es el Informe Social Nro. 151, ratificado por el Informe Social Nro. 40, el cual analiza la convivencia invocada tanto por la señora M.G.N. como de la señora R.S., quienes alegaban ser las legítimas acreedoras del derecho de montepío del señor M.P.V.

Este acto de simple administración contiene un evidente error de hecho y de derecho al tomar como motivación la declaración hecha del difunto en el juicio de divorcio seguido en contra de la señora M.G.N, mismo que se dio en rebeldía de ésta y cuya sentencia nunca surtió efectos jurídicos al no ser inscrita en el Registro Civil; más aún al tomar en consideración que luego de casi once años dicha inscripción es declarada nula.

Resulta evidente que este acto causó que la señora M.G.N. estuviera todo este tiempo sin recibir el derecho que le correspondía y que ha causado varias afectaciones no solo económicas sino psicológicas al tener que haber luchado durante tanto tiempo para conseguir su anhelada justicia, la cual ha traigo consigo un constante recordatorio de los acontecimientos traumáticos que llevaron a la muerte de su cónyuge.

Desde este punto, se puede comenzar a evidenciar los vicios del informe social, puesto que la Administración solicita, en un primer momento, que se haga el informe social de manera específica a la señora R.S., sin tomar en consideración a la cónyuge del difunto; como se estableció con anterioridad, la señora R.S. y el difunto procrearon un hijo, para lo cual, la principal prueba aportada por R.S. son las fotos del difunto con ella y su hijo que, evidentemente, por la edad del menor, salían juntos en fechas especiales.

En adición a lo expuesto, la señora R.S. argumentó que la señora M.G.N. estaba divorciada

del señor M.P.V, para lo cual presenta dentro del proceso la sentencia de divorcio; no obstante y como se ha recalado a lo largo de este caso, la sentencia de divorcio nunca surtió efectos jurídicos, puesto que, primero, el juicio de divorcio fue dado en rebeldía porque la señora M.G.N nunca compareció a juicio y como segundo punto, la sentencia de divorcio nunca fue inscrita en el Registro Civil, siendo un elemento sustancial para que el acto jurídico produzca efectos jurídicos, no es sino hasta cuatro días después de fallecido del señor M.P.V. que la sentencia es inscrita.

Consecuentemente, el Informe Social Nro. 151 concluye que:

En lo investigado se pudo verificar que el causante (...) falleció de estado civil casado con la señora M.G.N., pero existe una copia certificada Del Juzgado Décimo De Lo Civil De Pichincha, en la que el causante deja asentado que desde los primeros días del mes de enero del 2004 hasta la presente fecha, se han separado definitivamente e ininterrumpidamente, durante dicho tiempo no han mantenido relaciones conyugales. (...)

La señora R.S., mantenía Unión de Hecho desde fines del mes de diciembre del 2003, vivían bajo un mismo techo, como si realmente se tratara de verdaderos esposos, llegando a procrear un niño que se encuentra en 4 años de edad. (...)

De esta manera, se debe analizar que el Informe Social al tener una conclusión inequívoca que determina la relación entre R.S. y el difunto, no se trata de un informe *per se*, sino de un dictamen, tomando en cuenta que se encuentra recogido dentro del ordenamiento jurídico y que al constar como requisito indispensable para la formación del acto jurídico tiene el carácter de obligatorio y vinculante.

Asimismo, se puede denotar que el Informe Social se encontraba dirigido a verificar la relación de R.S. y el difunto, motivo por el cual ella fue la única que aparentemente aportó pruebas dentro del proceso; no obstante, del expediente administrativo no se evidencia en ningún momento que a la esposa del difunto, señora M.G.N. se le haya solicitado aportar la prueba necesaria para demostrar su condición de esposa, siendo que se dejó en indefensión y conculcó el derecho a la defensa de la señora M.G.N., más aún al tomar como argumento fundamental del expediente la supuesta declaración hecha por el difunto dentro de un juicio de divorcio que nunca nació a la vida jurídica.

Un punto que resulta necesario resaltar es a partir del momento en que este Informe Social fue emitido, al ser un elemento fundamental de la formación del acto administrativo y que por ende se torna en obligatorio y vinculante, ya se podía asegurar de manera fehaciente cual iba a ser el direccionamiento de la Administración para la emisión de su voluntad.

Como resultado de lo expuesto, se obtiene el Acuerdo Nro. 2010-1900, que al decidir sobre los beneficiarios del derecho de montepío y negar tanto a M.G.N como a R.S. la pensión de viudedad se torna en un acto administrativo.

Se debe enfatizar que el acto administrativo, producto de este proceso, se encuentra motivado en un acto de simple administración, cuya motivación contiene evidentes errores de hecho y de derecho, toda vez que la supuesta declaración propugnada por el fallecido fue hecha dentro un proceso cuya sentencia nunca surtió efectos jurídicos al no haber sido debidamente inscrita en el Registro Civil y que por tanto no podía haber sido la motivación principal del Informe Social No. 151.

Cabe precisar que se niega el derecho de montepío a la señora M.G.N. sin haberle solicitado prueba alguna dentro del proceso o permitirle ejercer su derecho a la defensa y si bien en la apelación la señora M.G.N. presentó diversas pruebas, estas no fueron consideradas dentro del Informe Social Nro. 40 que ratifica el anterior informe con base en la supuesta declaración del occiso.

A partir de esto, la señora M.G.N. comienza un proceso de más de diez años tanto en sede administrativa como judicial para que se otorgue el derecho de montepío que por ley le correspondía. De tal forma que, el 22 de noviembre de 2019, se declara la nulidad de la inscripción de divorcio entre la señora M.G.N. y el señor M.P.V., lo cual demuestra que la actuación de la Administración no es eficiente, siendo que actualmente la señora M.G.N. presentó un recurso extraordinario de revisión que se encuentra en proceso con el fin de que sus derechos sean declarados y pueda acceder al montepío.

Es evidente que, como en el caso en mención, al no existir un procedimiento que permita la revisión de los actos de simple administración que, en ocasiones, son obligatorios y vinculantes para la formación del acto administrativo tiene como resultado la emisión de un acto administrativo viciado de nulidad al carecer de motivación o tener una errónea motivación, siendo esto un elemento sustancial del acto administrativo, lo que derivaría en un congestionamiento del sistema judicial, que podría evitarse en la misma sede administrativa al permitirse los recursos necesarios para revisar el acto de simple administración.

Bajo este supuesto, si bien la jurisprudencia ecuatoriana obvia la posibilidad de impugnar un acto de simple administración, la Ex Corte Suprema de Justicia, en su resolución de 11 de diciembre de 2002, contempló la posibilidad de impugnar un acto de simple administración (de

mero trámite) cuando deciden, directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, de modo que pongan término a aquella o hagan imposible su continuación.

En concordancia con lo anterior, mediante la jurisprudencia del máximo órgano de justicia, existe la posibilidad de impugnar los actos de simple administración, si bien bajo ciertas circunstancias que se analizarán en los siguientes acápites, como por ejemplo cuando existan evidentes errores de hecho y de derecho.

Por lo expuesto, el Estado debe brindar los mecanismos necesarios para que los administrados puedan hacer valer sus derechos, más aún al tomar en consideración que el Estado es el primer garante de los derechos de los administrados y, en la mayor parte ocasiones, el primer vulnerador de derechos humanos y en el caso *ut supra* se demuestra como a la señora M.G.N. no se le dio las garantías básicas del debido proceso, como lo es la defensa, al no haber tenido la posibilidad de contradecir los informes técnicos (actos de simple administración) que tenían evidentes vicios de nulidad, al no prever dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano esta posibilidad.

3. Derecho comparado y Jurisprudencia

3.1. Derecho comparado

Cabe mencionar que existen varios cuerpos jurídicos que han recogido la impugnación de los actos de simple administración, bajo determinados criterios que serán estudiados a continuación:

3.1.1. Ley General de la Administración Pública (Ley Nro. 6227 – Costa Rica)

La Ley Nro. 6227 fue expedida en Costa Rica en el año 1978 y en esta norma en su artículo 342, bajo el recurso ordinario dispone que: “(...) Las partes podrán recurrir contra resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales, en los términos de esta ley, por motivos de legalidad o de oportunidad”

Asimismo, el artículo 345 de la Ley Nro. 6227 ha sido claro al expresar los casos en los cuales cabe el recurso ordinario:

1. En el procedimiento ordinario cabrán los recursos ordinarios únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final.
2. La revocatoria contra el acto final del jerarca se regirá por las reglas de la reposición del Código Procesal Contencioso-Administrativo.

3. Se considerará como final también el acto de tramitación que suspenda indefinidamente o haga imposible la continuación del procedimiento.

Respecto a los términos y plazos para interponer el recurso, la Ley Nro. 6227, en su artículo 346, ha dictaminado:

1. Los recursos ordinarios deberán interponerse dentro del término de tres días tratándose del acto final y de veinticuatro horas en los demás casos, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del acto.

2. Cuando se trate de la denegación de prueba en la comparecencia podrán establecerse en el acto, en cuyo caso la prueba y razones del recurso podrán ofrecerse ahí o dentro de los plazos respectivos señalados por este artículo.

En este aspecto, la Sentencia 587 de 25 de enero de 2005 expedida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sido clara al enfatizar:

(...) la Sala debe señalar al accionante que la doctrina del numeral 345 de la Ley General de la Administración Pública dispone que, la revisión de los actos de trámite impugnados por las partes debe hacerse al dictar resolución final, salvo que se trate de los supuestos expresamente enunciados en el referido numeral como excepciones expresamente apelables por tener efecto propio, excepciones que este tribunal estima han sido observadas adecuadamente por los accionados. Sin duda alguna, la disposición 345 de la Ley General potencia el principio de justicia pronta y cumplida, evitando los retrasos innecesarios que produce la suspensión del procedimiento por la substanciación de la alzada, cada vez que se interponga un recurso contra las diversas resoluciones del procedimiento ordinario.

Cabe enfatizar que en la legislación de Costa Rica se admite la posibilidad de impugnar un acto de simple administración dentro de un procedimiento administrativo, cuando concurren los requisitos expuestos, destacando que estos hacen referencia exclusiva a los actos inmiscuidos dentro del procedimiento administrativo sancionador, mas no consideran una posibilidad cuando exista un acto de simple administración que constituya la motivación fundamental del acto administrativo.

En este sentido, si bien esta norma demuestra la posibilidad de un acto de simple administración en legislaciones análogas, no resuelve el problema central de impugnar este tipo de actos cuando se demuestre un evidente error de hecho o de derecho que produzca un acto administrativo viciado de nulidad, peor aun tomando en cuenta el criterio dictado por la Corte Suprema de Justicia, mismo que determina que la posibilidad de impugnar este tipo de actuaciones se fundamenta en que la actuación de la Administración debe ser eficiente y eficaz, evitando

dilaciones para el Administrado.

De lo analizado en esta norma se puede rescatar que existe la posibilidad de impugnar determinados actos de simple administración en casos excepcionales y en tiempos reducidos, con la finalidad de precautelar los derechos de las partes, evitar retrasos innecesarios y asegurar que los administrados accedan a una justicia pronta y cumplida.

3.1.2. Reglamento de Procedimientos Administrativos (Decreto Nro. 1759 - Argentina)

El caso argentino resulta muy particular, puesto que, si bien la Ley 19.549 regula los procedimientos administrativos, no hace alusión a los actos de mero trámite. El Reglamento promulgado en el año 2017, es decir, cuarenta y cinco años posteriores a la Ley, determina el procedimiento a seguir cuando existe un acto de mero trámite que vulnera intereses legítimos de los administrados. De tal forma que, el artículo 84 del Decreto Nro. 1759, dispone:

ARTÍCULO 84.- Recurso de reconsideración. Podrá interponerse recurso de reconsideración contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado y contra los interlocutorios o de mero trámite que lesionen un derecho subjetivo o un interés legítimo. Deberá interponerse dentro de los DIEZ (10) días de notificado el acto ante el mismo órgano que lo dictó, el cual será competente para resolver lo que corresponda conforme a lo dispuesto por el artículo 82.

Por tal motivo y siguiendo lo estipulado por el artículo 82 del cuerpo normativo *ut supra* la Administración al resolver el recurso tiene varias alternativas, sin perjuicio de los derechos de terceros:

1. Desestimarlo
2. Ratificar o confirmar el acto impugnado
3. Aceptarlo, revocando, modificando o sustituyendo el acto

Cabe comentar que en esta legislación se considera la alternativa de recurrir cualquier tipo de acto de simple administración, siempre que cumpla con las causales establecidas por la norma, de tal forma que en Argentina se reconoce la posibilidad de que un acto de simple administración vulnere un derecho subjetivo o interés legítimo de los administrados y, en esos casos, prevé la posibilidad de interponer un recurso en sede administrativa dentro del término de diez días con la finalidad de evitar una inminente vulneración a los derechos del ciudadano.

Bajo este supuesto, este criterio podría ser extrapolado a la legislación ecuatoriana con el fin de precautelar los derechos de los administrados cuando exista un acto de simple

administración que evidentemente se encuentre vulnerando un derecho subjetivo.

3.1.3. Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley Nro. 27444 - Perú)

Al igual que las normas anteriores, la Ley peruana en su artículo 217.2 comprende la posibilidad de recurrir los actos de trámite mediante la interposición del recurso de reconsideración dentro del término de quince días, cuando cumplan cualquiera de los siguientes supuestos: cuando determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o si estos producen indefensión.

En adición a esto, la Ley establece en su artículo 169 la “Queja” que, si bien no es un recurso *per se*, la misma faculta al administrado a formular una queja, en cualquier momento y ante la autoridad que sustancia el proceso, contra los defectos de la tramitación, lo cual permite subsanar los errores de la Administración con el fin de evitar que nazca a la vida jurídica un acto administrativo viciado.

De tal forma que, en este cuerpo normativo, el legislador consciente de que la Administración puede cometer errores que conduzcan a la producción de un acto administrativo viciado, contempla la impugnación de los actos de simple administración y la posibilidad de presentar una queja contra los defectos de la tramitación del procedimiento.

De acuerdo a lo anterior, se puede comprender que ambas instituciones jurídicas pueden ser aplicadas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, ya que la finalidad de estas difiere entre sí, lo que fomentaría a que la Administración dicte actos administrativos correctos y que los administrados tengan los mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos.

3.1.4. Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley Nro. 39/2015 - España)

Cabe distinguir que no solamente las dos legislaciones antes nombradas otorgan la posibilidad de impugnar acto de simple administración, sino que la ley española que regula el procedimiento administrativo, expedida el 01 de octubre de 2015, contempla la posibilidad de interponer un recurso administrativo en contra de un acto de simple administración, conforme el artículo 112, bajo los siguientes preceptos:

1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y

48 de esta Ley.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Como se puede observar, en este articulado de la Ley se acepta la posibilidad de impugnar un acto de simple administración en tres casos puntuales:

1. Cuando deciden directa o indirectamente el fondo del asunto;
2. Determinan la posibilidad de continuar con el procedimiento; o,
3. Produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

A partir de esto, se debe precisar que la legislación española si admite la posibilidad de que se impugne un acto que decida indirectamente sobre el fondo que, en términos simples, se trata de un acto de simple administración, para lo cual en su artículo 121 contempla la posibilidad de interponer un recurso de alzada en el plazo de un mes ante el órgano superior jerárquico del que los dictó o ante el órgano que dictó el acto que se impugna y la Administración tendrá el plazo de tres meses para dictar y notificar la resolución, transcurrido este plazo sin tener una respuesta por parte de la Administración se entiende que el recurso ha sido desestimado y contra la resolución de este recurso no cabe ningún recurso adicional, salvo el recurso extraordinario de revisión, siempre y cuando recaiga sobre los siguientes casos:

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

Un aspecto para reflexionar es que, a pesar de que las normas antes mencionadas son contemporáneas a la expedición del COA, este último no prevé, es más como se mencionó con anterioridad, en su artículo 217, limita de manera absoluta la posibilidad de impugnar de manera autónoma un acto de simple administración, lo cual evidencia el desconocimiento del legislador en el tema estudiado.

Cabe mencionar que del caso en referencia se determina que un acto de simple administración puede vulnerar los derechos subjetivos de los administrados, por tal motivo, los administrados deben tener los mecanismos suficientes para hacer valer sus derechos ante la propia Administración, evitando que tarden años ante la jurisdicción ordinaria luchando por garantizar los derechos que, en teoría, deberían ser tutelados por el propio Estado.

3.2. Jurisprudencia

En el desarrollo del Derecho Administrativo, la naturaleza e impugnación de los actos de simple administración ha sido un tema controvertido que ha sido tratado en varios países del mundo, para lo cual, resulta pertinente analizar los casos expuestos por la jurisprudencia:

3.2.1. Sentencia de 22 de octubre de 2009 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Bogotá

El primer caso para analizar es la Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Bogotá de 22 de octubre de 2009, en la cual se trata sobre la naturaleza de un acto de trámite de la terna de candidatos. El caso se centra en que, para la elección del Defensor del Pueblo, el presidente de la época remitió una terna compuesta, en la cual se omitió el concurso público para la selección de candidatos de la terna y no incluyó a ninguna mujer dentro de la misma, obviando lo preceptos fundamentales dispuestos por la normativa vigente y, es en este sentido que de la terna enviada se reelige al anterior Defensor, acto administrativo que es impugnado de manera conjunta con el acto de simple administración.

De tal modo que la Sala se pronunció en el siguiente sentido:

(...) El acto administrativo que contiene ternas de candidatos a un cargo, cuya designación corresponde a un ente distinto al que la elabora, es un acto previo dentro del proceso del nombramiento o elección de que se trate, preparatorio e indispensable para que tal nombramiento se produzca, que no la define ni declara pero sí la posibilita; se trata de un acto de trámite porque no pone fin a la actuación administrativa y, por consiguiente, no es demandable en forma anticipada a la elección cuyo resultado final predomina sobre las etapas previas que integran su desarrollo.

En síntesis, los actos de conformación de ternas son preparatorios o de trámite, como quiera que esa actuación busca iniciar el procedimiento de elección, lo impulsa y lo conduce hacia la decisión definitiva; por tanto, las irregularidades en su formación afectan la legalidad de la elección que se produzca.

(...) Esta circunstancia determina su anulación pues si bien el defecto que se revela se halla contenido en el acto preparatorio a través del cual el Presidente de la República elaboró la terna

para efectos de la elección, sabido es que entre los actos preparatorios y los definitivos existe la misma relación que hay entre las partes y el todo, de suerte que los vicios de los primeros afectan el segundo y permiten su anulación.

El caso *ut supra* desarrolla un punto fundamental para el estudio del acto de simple administración, para lo cual se debe establecer que nos encontramos ante un acto administrativo producido en base a un acto de simple administración que, desde su inicio, se encontraba viciado de nulidad al omitir dos requisitos fundamentales dentro de este, siendo el primero el llamamiento a un concurso público para conformar la terna y, el segundo, la omisión de una mujer dentro de la terna, tema que fue tratado por la Corte Constitucional colombiana, estableciendo la obligatoriedad de incluir a una mujer dentro de las ternas enviadas por otra función del Estado; es así que, si bien la Sala determina que este tipo de acto de simple administración no son impugnables de manera directa, dictamina que existe una conexión directa entre un acto de simple administración y un acto administrativo.

La Sala cometió una equivocación al no permitir la impugnación del acto de simple administración, puesto que desde su inicio iba a afectar el acto administrativo al omitir elementos fundamentales y esto genera que se permita continuar un procedimiento viciado de nulidad, de tal manera que, al no prever un mecanismo de impugnación dentro de la sede administrativa al administrado que se vio afectado por este acto de simple administración debe esperar que se produzca el acto administrativo para impugnarlo, de tal manera que se prolonga la vulneración de los derechos de las personas afectadas.

3.2.2. Dictamen C-021-2008 de 22 de enero de 2008 emitido por la Procuraduría General de la República de Costa Rica

Dentro del presente caso, se trata de la nulidad de un dictamen emitido por una oficina técnica de una Universidad, respecto de la solicitud efectuada por un administrativo quien pide un aumento salarial en virtud del nuevo título obtenido por el funcionario, a lo cual el departamento jurídico contempla la imposibilidad de otorgar el incremento salarial, en razón de que no es un docente sino un funcionario administrativo, es así que el Consejo Universitario de la Universidad Nacional decidió iniciar el procedimiento administrativo para declarar la nulidad del informe.

Es así como, el afectado interpuso un recurso de reposición contra el artículo cuarto de la resolución del Consejo Universitario, en el que se aprobó la apertura del procedimiento, recurso que fue negado.

En base a lo expuesto, la Procuraduría General de la República analiza que:

(...) la Administración puede anular en vía administrativa un acto suyo declarativo de derechos, siempre que aquel presente una nulidad que además de absoluta, sea evidente y manifiesta. En otras palabras, no es cualquier nulidad la que podría ser declarada por medio del trámite descrito, sino sólo aquella que resulte clara, palmaria, notoria, ostensible, etc.

Adicional a esto, la Procuraduría establece la diferencia entre un acto definitivo y un acto de mero trámite indicando:

(...) se han dado a llamar “actos de trámite” a aquellos que integran los procedimientos anteriores al acto final, sea, los que preparan la resolución administrativa de fondo. Así se afirma, que el acto de trámite no expresa voluntad sino un mero juicio, representación o deseo de la administración, y que por ende, no declara ningún derecho ni deber en forma definitiva. Más sencillo, no produce en forma directa efectos jurídicos frente a terceros. (...) Por su parte el artículo 163, inciso 2, de la Ley General de la Administración Pública, dispone en cuanto a la impugnación de los actos de trámite, lo siguiente: “Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez actos con efecto propio.

Lo peculiar de este caso es que la Procuraduría determina al tratarse de una recomendación no vinculante que no posee efectos propios, se debería seguir el procedimiento contenido en el artículo 356 de la Ley 6227, General de la Administración, en la cual se menciona de manera precisa que para dictar un acto que agota la vía administrativa, resulta indispensable que exista una consulta previa al Asesor Jurídico de la Institución y, en caso de que se aparte del dictamen, especificar de manera fehaciente los motivos por el cual se lo hace.

En este caso, se debe destacar que la Administración reconoció que este informe favorable en el cual se reconoce que este funcionario tiene acceso al pago adicional por haber cumplido con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico producía efectos jurídicos y por tanto, debía ser declarado nulo y, en contraposición con lo dictaminado por la Procuraduría, el artículo 356 es claro al mencionar que estos informes o consultas son obligatorios pero que la Administración puede apartarse del criterio, motivo por el que resalta el tema de que al ser un elemento obligatorio para la formación del acto administrativo, influye en su voluntad y, por tanto, debería ser impugnabile para evitar la vulneración de los derechos de los administrados, quienes se someten a una lucha de varios años para revocar un acto administrativo que se fundamentó en un acto de simple administración con evidentes errores de hecho o derecho.

IV. LA IMPUGNACIÓN DEL ACTO DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN

1. El principio de eficiencia de la administración

El COA en su artículo 5 conceptualiza al principio de eficiencia como: “Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales.”

Desde la doctrina, la eficacia es definida por Gardais (2002) como: “virtud y la facultad para lograr un efecto determinado” (p. 323), en un inicio, según lo describe la autora este principio al igual que el de eficacia eran netamente utilizados dentro de la economía, no obstante, este espectro se ha ampliado hasta las ciencias jurídicas, de modo que la eficiencia exige la optimización de los medios con la consecución del fin y es por este ámbito que la autora comprende que ejercer el control del legalidad implica el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia.

El principio de eficiencia, de conformidad con Vaquer (2011), ofrece un criterio de optimización para la consecución de fines diversos, de tal forma que la eficiencia se relaciona con cómo lograr objetivos de la manera más rápida y precisa, en otras palabras, persigue la relación óptima entre los medios y sus fines, siendo que este principio suele ser asumido como un corolario general y criterio complementario del principio de la eficacia (pp. 97-98).

El doctrinario Moreta (2021) especifica que el COA hace una clara distinción entre el principio de eficacia y de eficiencia, puesto que, el primero busca que la administración cumpla con los fines asignados, en virtud de sus competencias, mientras que la eficiencia se concentra en que el camino administrativo para conseguir el cumplimiento de esos fines debe ser libre de obstáculos, es decir, expedito, de modo que este principio se relaciona con la remoción de obstáculos y restricción de requisitos formales (p.2).

La importancia de este principio es vital tanto que autores como Hines (2006) ha determinado que este principio resulta en un parámetro de control del acto administrativo, de tal forma que se torna en un mandato para la Administración, obligación que puede ser exigible de forma individual y es así que la eficiencia se constituye como la instauración de procedimientos para asegurar los logros que pretende conseguir el Estado con pleno respeto a los derechos subjetivos, donde una malformación del quehacer administrativo implicaría que la gestión administrativa es mala (pp.65-87).

Respecto del contenido jurídico que comprende el principio, siguiendo la línea de Wunder & Gabardo (2018), se conforma por los siguientes deberes:

(...) 1) ejercitar la potestad administrativa que le es jurídicamente conferida con la máxima celeridad, presteza, economicidad y productividad; 2) actuar de modo a concretar fielmente la finalidad pública subyacente a las normas jurídicas a las cuales está sometida; 3) utilizar los medios más adecuados al alcance óptimo de los objetivos estatuidos por el derecho positivo (interés público); 4) conferir la máxima efectividad a los comandos que le son dirigidos por el ordenamiento jurídico, y 5) siempre de acuerdo con los derechos fundamentales y con los demás principios y reglas que orientan la actividad administrativa (pp. 137 - 138).

A breves rasgos se puede concluir que el principio de eficiencia requiere que la administración actúe de manera celeridad (cumplir en un plazo razonable), presteza (actuación ágil, simple y objetiva, sin formalidades exacerbadas), económica (utilización de todos los medios y recursos que se encuentren a su disposición), productiva (resultados efectivos acorde a las finalidades de la ley), de tal forma que atienda la finalidad exacta prevista por el ordenamiento jurídico y garantice los derechos subjetivos de los administrados.

En concordancia con lo anterior, la Administración tiene como obligación fundamental cumplir con el principio de eficiencia, por consiguiente, no es compatible la inimpugnabilidad de un acto de simple administración en sede administrativa que contenga evidentes errores de hecho o derecho, que produzca indefensión, ponga fin al procedimiento o que vulnere intereses legítimos o derechos subjetivos, ya que la Administración debe permitir y eliminar cualquier tipo de obstáculo o formalidades innecesarias dentro del ejercicio de su actuación y precisamente, en los casos donde se puede evitar que un acto administrativo nazca viciado por un erróneo acto de simple administración que, en el caso en concreto, hablamos del mal llamado informe técnico (conocido como tal en la mayor parte de procesos) que en realidad es un dictamen al tener una conclusión inequívoca y que al encontrarse estipulado dentro del ordenamiento jurídico, este de manera evidente va a ser el fundamento para la emisión del acto administrativo.

2. La reclamación del acto de simple administración en el ERJAFE

El ERJAFE fue expedido en el año 2002 mediante el Decreto Ejecutivo 2428 y publicado en el Registro Oficial 536; no obstante, este fue reformado en el año 2017 por el COA, cabe mencionar que el ERJAFE no ha sido derogado en su totalidad por el COA, en virtud de que, dentro de las disposiciones derogatorias del COA, de manera expresa menciona lo siguiente:

PRIMERA.- Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa,

caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.

(...) NOVENA.- Deróganse otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo.

En base a lo prescrito por el COA, de manera precisa deroga las disposiciones antes descritas y aquellas que se opongan a este cuerpo normativo; de tal forma que, el ERJAFE sigue vigente en todo lo que no se encuentre expresamente derogado por el COA como lo son los conceptos, principios, disposiciones generales, entre otros.

En otro orden de ideas corresponde comprender que el ERJAFE preveía, en su artículo 172 -actualmente derogado-, que se podía interponer lo siguiente: “(...) En las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender: a) La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnaren los actos de simple administración”.

De esta forma, el artículo 173 al igual que la legislación española disponía que se puede interponer un recurso:

(...) Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio de difícil o imposible reparación a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de apelación y de reposición (...)

Respecto de los plazos, ambos recursos podían interponerse en el plazo de quince días si el acto es expreso y en caso de no serle, en el plazo de dos meses. Con fundamento en lo determinado en los artículos actualmente derogado del ERJAFE se puede comentar que respecto de impugnación de los actos de simple administración existió una regresión, puesto que el COA elimina el recurso de reposición y cualquier posibilidad de que un acto de simple administración se recurrido en vía administrativa, atentando contra la eficiencia administrativa, puesto que obliga a que un administrado tenga que esperar la expedición de un acto administrativo definitivo para poder tomar cualquier acción legal, permitiendo que en el transcurso se vulneren sus derechos subjetivos.

3. Condiciones para la reclamación de los actos de simple administración

Una vez que se ha estudiado la doctrina, jurisprudencia y normativa que gira en torno a los actos de simple administración y considerando que para una correcta Administración resulta indispensable permitir a los administrados la impugnación de estos, se establece las condiciones

para la reclamación de los actos de simple administración, tema que debería ser reformado en el COA:

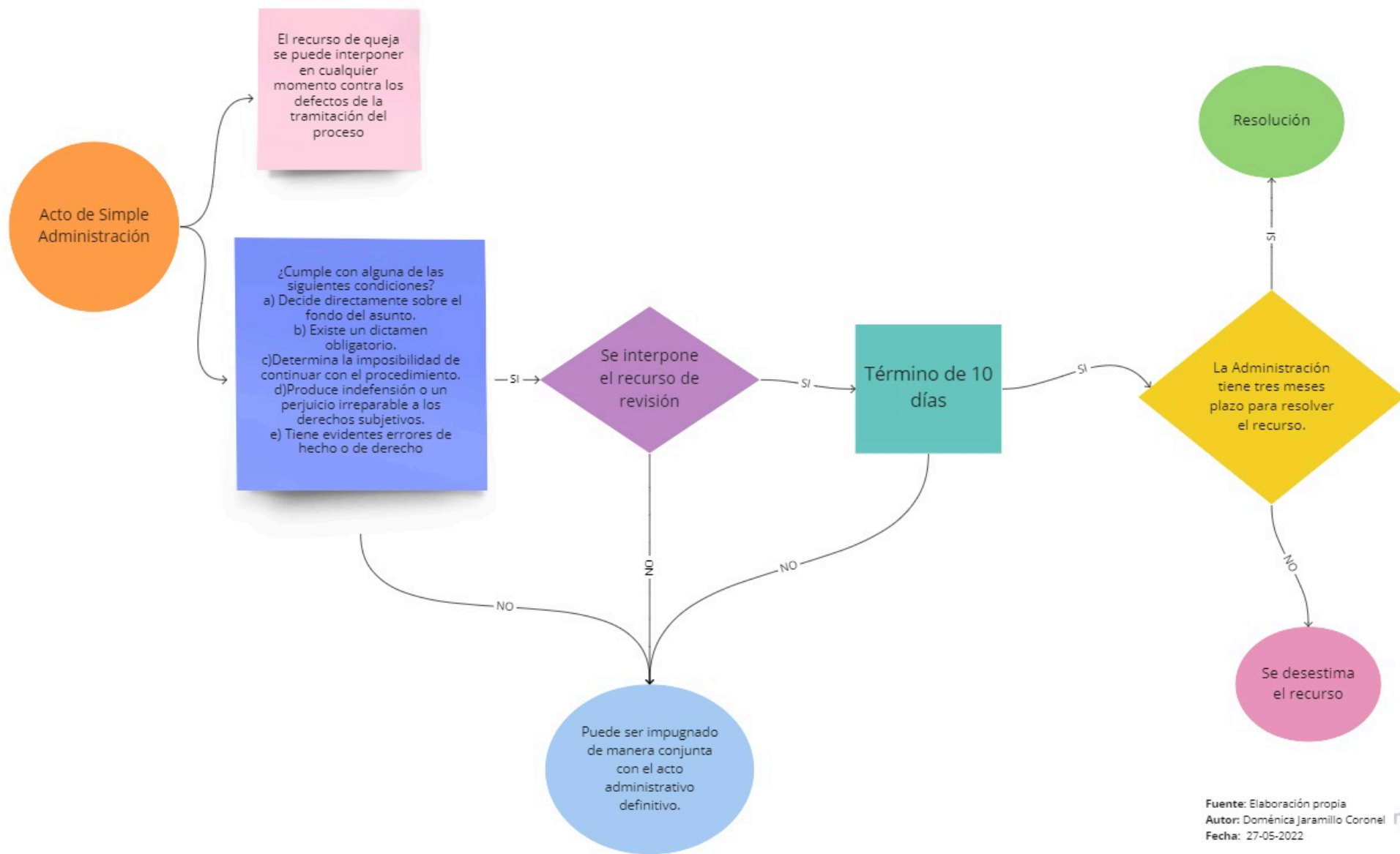
- a. Cuando el acto de simple administración decida directamente sobre el fondo del asunto;
- b. Cuando exista un dictamen obligatorio, distinguiendo que no por el hecho de llamarse informe se trata de un informe *per se*, puesto que en caso de que el informe decida inequívocamente sobre el fondo del asunto, se estaría hablando de un dictamen, mas no un informe. Para que el dictamen sea considerado como obligatorio debe estar expresamente previsto dentro del ordenamiento jurídico;
- c. Cuando el acto de simple administración determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento;
- d. Cuando produzca indefensión o un perjuicio irreparable a los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado; y,
- e. Cuando incurra en un evidente error de hecho o de derecho que pueda viciar el acto administrativo.

En el resto de casos, los actos de simple administración podrán ser impugnados de manera conjunta con el acto administrativo definitivo.

Para que esto sea efectivo dentro de nuestro ordenamiento jurídico, se debería prever el recurso de reposición como un recurso exclusivo para la impugnación del acto de simple administración, de manera similar a como lo estipulaba el ERJAFE, para lo cual se debe interponer el recurso en el término de diez días, contados a partir del día siguiente de que se tuvo conocimiento del acto de simple administración y, en caso de que la Administración no resuelva el recurso dentro del plazo de tres meses, el mismo se entendería como desestimado.

Adicional a esto, con el fin de salvaguardar el acto administrativo, resulta indispensable que dentro del ordenamiento jurídico se contemple la figura de la “Queja” que si bien no es un recurso como tal, este faculta al administrado interponer una queja contra los defectos de la tramitación del proceso, en cualquier momento, lo cual resulta un mecanismo eficiente para evitar que actos administrativos viciados con nulidad nazca a la vida jurídica y con esto la vulneración de los derechos de los administrados.

CUADRO 1: PROCESO DE RECLAMACIÓN DE LOS ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN



V. RESULTADOS

Como resultados de la presente investigación se obtuvieron los siguientes:

1. El Acuerdo Nro. 2010-1900 al encontrarse fundamentado en un acto de simple administración con evidentes errores de hecho y de derecho vulneró los derechos de la señora M.G.N. lo que ha causado que luego de 11 años del fallecimiento de su esposo siga luchando por su derecho al montepío, atentando contra el principio de eficiencia administrativa.
2. Los actos administrativos motivados por un acto de simple administración, aquejado por vicios de nulidad, constituirán indefectiblemente un acto administrativo nulo, cuyo vicio es explicado por una errónea o indebido ejercicio de motivación.
3. Si bien un acto de simple administración, en la mayoría de los casos, produce efectos jurídicos mediatos, una vez que se dicte el acto administrativo puede llegar a vulnerar los derechos de los administrados, por tanto, existe la posibilidad de recurrir un acto de simple administración en sede administrativa, de conformidad con los preceptos establecidos tanto por la doctrina como el derecho comparado.
4. La impugnación de los actos de simple administración en ciertos casos produciría una mayor eficiencia en el manejo de la administración pública.

VI. CONCLUSIONES

El acto administrativo ha sido el tema central de estudio por la mayor parte de doctrinario del Derecho Administrativo, esto con base en que este tiene la potestad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas; no obstante, se debe mencionar que para que un acto administrativo nazca a la vida jurídica requiere de un procedimiento en el cual se encuentran inmersos actos de simple administración

El acto de simple administración se refiere a toda declaración unilateral de voluntad interna o interorgánica producida por el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos indirectos e individuales. Cabe mencionar que estos, en principio, no son propiamente impugnables por su naturaleza consultiva, de mero trámite o preparatoria; no obstante, el efecto jurídico de un acto de simple administración, en la mayor parte de casos, surge indirectamente del acto administrativo, en consecuencia, si el acto de simple administración se encuentra revestida de

nulidad, el acto administrativo va a seguir el mismo camino como podría darse con un dictamen vinculante.

El dictamen se torna en un elemento de opinión para la formación de la voluntad administrativa al contener una naturaleza consultiva concluyente que inexcusablemente requiere de una conclusión y recomendación, de tal forma que, si existe un error en la conclusión de este, evidentemente, el acto administrativo va a recoger el error, en cuanto se establece un nexo entre la emisión del acto de simple administración y la creación de efectos jurídicos que van a ser producidos por el acto administrativo.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano debería aceptar la posibilidad de que un acto de simple administración sea impugnado de manera autónoma ante determinados panoramas:

- a. Decida directamente sobre el fondo del asunto;
- b. Exista un dictamen obligatorio, es decir que decida inequívocamente sobre el fondo del asunto;
- c. Determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento;
- d. Produzca indefensión o un perjuicio irreparable a los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado; y,
- e. Incurra en un evidente error de hecho o de derecho que pueda viciar el acto administrativo.

La importancia de la impugnación del acto de simple administración radica en que los actos preparatorios y los definitivos tienen una relación inquebrantable donde los vicios de los primeros afectan a los segundos y, bajo este criterio, el hecho de no permitir recurrir un informe o dictamen en sede administrativa genera la producción de un acto administrativo revestido de nulidad, lo que implica que el administrado tenga que esperar a la que nazca a la vida jurídica un acto administrativo, cuando el error pudo ser subsanado dentro de la misma administración, de tal manera que atenta contra el principio de eficacia, ya que la administración debe estar encaminada a cumplir los objetivos propios de esta y garantizar los derechos de las personas de manera celer, ágil, económica y productiva, cosa que no sucede cuando se elimina la posibilidad de que los interesados se defiendan ante un acto de simple administración que evidentemente es atentatorio a sus intereses legítimos.

En base al caso analizado dentro de este trabajo tenemos una clara muestra de cómo un acto administrativo basado en un acto de simple administración que contiene evidentes errores de

hecho y de derecho puede encaminar a que la administración sea encaminada a producir una resolución que puede llegar a vulnerar los derechos de los administrados, siendo que en el caso puntual, la señora M.G.N. ha tenido que esperar casi 11 años para acceder a su anhelado derecho al montepío, teniendo que acudir a instancias administrativas y jurisdiccionales con el fin de que su derecho sea reconocido.

Finalmente, la recarga de demandas a la cual se enfrentan los Tribunales Contenciosos Administrativos puede ser reducida si se permite, en determinados casos, la impugnación del acto de simple administración como un mecanismo para evitar que un acto administrativo nazca a la vida jurídica conteniendo posibles vicios de nulidad por falta de motivación o indebida motivación, en base a un acto de simple administración; de tal forma que la administración garantizaría de manera eficiente que los derechos de los administrados sean garantizados y que no tengan que esperar años para que el Estado tutele los mismos; es decir, que la impugnación de los actos de simple administración en ciertos casos produciría una mayor eficiencia en el manejo de la administración pública.

VII. RECOMENDACIONES

De los resultados obtenidos en la presente investigación se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Se debería presentar una propuesta de reforma del Código Orgánico Administrativo ante la Asamblea Nacional del Ecuador, con el fin de que se estudie la posibilidad de incluir la impugnación del acto de simple administración en los términos planteados en el presente trabajo.
2. Capacitar a los funcionarios públicos respecto de la diferencia entre un acto administrativo y acto de simple administración con el fin de que se comprenda la naturaleza jurídica de ambos y qué actos podrían ser impugnados, en base a los elementos propios de cada uno.

VIII. LISTA BIBLIOGRAFÍA

1. Bibliografía

Benavente, H. (2009). “La notificación como condición de eficacia de los actos administrativos. Con especial referencia al derecho administrativo peruano”. *Revista Opinión Jurídica*. Medellín: Universidad de Medellín. Extraído el 26 de mayo de 2022 de:

- <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v8n15/v8n15a2.pdf>
- Centro de Formación Jurídica en Línea [CIJUL]. (2013). *Los actos administrativos definitivos y de trámite*. En línea. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de: <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MzUyMg==>
- Centro de Información Jurídica en Línea [CIJUL]. (2008). *Elementos del Acto administrativo*.
- Comadira, J. y Escola, H. (2012). *Curso de derecho administrativo*. 1ed. Buenos Aires: AbeledoPerrot.
- Convenio de Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica. Recuperado el 07 de enero de 2022 de <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTI1MQ==>
- Cuenca, S. (2020). “Buena administración y procedimiento administrativo en el Ecuador”. *Revista Ruptura Asociación Escuela de Derecho PUCE*. Quito: PUCE. p (283-301).
- Danós Ordóñez, J. (2007). “La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja”. *Derecho & Sociedad Asociación Civil*. Recuperado el 15 de agosto de 2021 de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792720.pdf>
- Dromi, R. (2008). *Acto administrativo (4a. ed.)*. Recuperado el 05 de mayo de 2021 de: <https://ebookcentral.proquest.com>
- Dromi R. (2015). *Derecho Administrativo*. Tomo 1. 13ª Edición. Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina – Hispana Libros.
- Fierro, R. (2013). *Teoría General del Contrato*. Segunda Edición. Bogotá D.C. Ediciones Doctrina y Ley LTDA.
- Gardais, G. (2002). “El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*. Chile: Universidad Católica de Valparaíso.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. “El procedimiento Administrativo”. Tomo 4. Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. “El procedimiento Administrativo”. Tomo 3. Capítulo 2. Fundación de Derecho Administrativo.
- Hines, C. (2006). “El principio de eficiencia como parámetro de control del acto administrativo”.

- Revista de Ciencias Jurídicas*. Nro. 111. (59-88). Recuperado el 10 de febrero de 2022 de:
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9731>
- Jaramillo Ordóñez, H. (1999). *Manual de Derecho Administrativo*. Loja: Facultad de Jurisprudencia Universidad Nacional de Loja.
- Lares Martínez, E. (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Linares, J. (1986). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Lusvia, S. (2011). *Acto administrativo*. Recuperado el 06 de mayo de 2021 de <https://ebookcentral.proquest.com>
- Moreta, A. (2021). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito: Ediciones Continente.
- Oyarte, R. (2006). “Mecanismos de impugnación de los dictámenes del Procurador General del Estado”. *Foro Revista de Derecho*. Nro. 6. 187-225. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pérez, E. (2002). “La noción de acto administrativo en el Derecho Público ecuatoriano”. *Revista de Derecho Iuris Dictio*. Quito: Universidad San Francisco de Quito. Online, revisado el 09 de febrero de 2022. Recopilado de: <https://doi.org/10.18272/iu.v3i5.569>
- Pérez Camacho, E. (2009). *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pérez, E. (2014). *Derecho administrativo, actualizado con la legislación de derecho público 2009-2014*. Tomo I. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rodríguez, L. (2015). *Derecho Administrativo General y colombiano*. Santa fe de Bogotá: Temis S.A.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Santofimio Gamboa, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vaquer, M. (2011). “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo”. *Revista de Administración Pública*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

- Villar, J. (1978). “Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular”. *Revista de administración pública*. Nro. 86. ISSN 0034-763. págs. 335-386. Recuperado de 10 de octubre de 2021 de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1098035>
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Extraído el 27 de mayo de 2022 de: <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Wunder Hachem, D, & Gabardo, E. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Cuestiones constitucionales*, (39), 131-167. Recuperado el 08 de noviembre de 2021 de: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2018.39.12652>
- Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guayaquil: EDILEX S.A.

2. Plexo Normativo

- Código Orgánico Administrativo [COA]. (2017). *Constitución Orgánico Administrativo*. Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 31.
- Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva. [ERJAFE]. (2002). *Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva*. Decreto Ejecutivo 2428. Registro Oficial 536.
- Ley de Procedimiento Administrativo. [Ley Nro. 19.549]. (1972). *Ley de Procedimiento Administrativo*. Presidente de la Nación Argentina. Argentina. B.O., 27/4/1972
- Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. [Ley Nro. 39/2015]. (2015). *Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Jefatura del Estado. BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015.
- Ley del Procedimiento Administrativo General. [Ley Nro. 27444]. (2001). *Ley del Procedimiento Administrativo General*. Congreso de la República. Perú.
- Ley General de la Administración Pública. [Ley Nro. 6627]. (1978). *Ley General de la Administración Pública*. ACTO DE SIMPLE ADMINISTRACIÓNMBLEA LEGISLATIVA. Costa Rica. Colección de leyes y decretos Año: 1978. Semestre: 1. Tomo: 4. Página: 1403.

Reglamento de Procedimientos Administrativos. [Decreto 1759/72]. (2017). *Reglamento de Procedimientos Administrativos*. Presidencia de la Nación Argentina.

3. Jurisprudencia

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 22 de octubre de 2009. Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa. Bogotá D.C. Radicación número: 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008-00027-00

Ex Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 11 de diciembre de 2002. Gaceta Judicial. Año CIV. Serie XVII. No. 12. Página 4063.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 587 de las diecisiete horas con treinta y ocho minutos del veinticinco de enero de dos mil cinco. Expediente: 04-001013-0007-CO.

Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Sentencia del 23 de noviembre de 2021. Juicio Nro. 17230-2021-02763. Juez Ponente: Montalvo Escobar María de los Ángeles.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen C-021-2008 del 22 de enero de 2008. Procurador de Hacienda: Msc. Julio Mesén Montoya. Extraído de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=15023&strTipM=T

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sentencia 14 del veintidós de marzo de dos mil doce. Expediente: 10-001549-1027-CA.