

Moreta, Andrés. *Derecho administrativo ecuatoriano*. Quito: Legalité, 2023

Por Piero Rojas Vásquez¹

El profesor Andrés Moreta es un destacado especialista en derecho administrativo ecuatoriano y docente de la Universidad San Francisco de Quito, quien en los últimos años ha contribuido de manera sostenida al desarrollo doctrinal de esta disciplina en el Ecuador. A sus ya conocidas obras *Procedimiento administrativo y sancionador* y *El silencio administrativo en el COA*, se suma ahora *Derecho administrativo ecuatoriano*, libro en el que, a lo largo de veintitrés capítulos, aborda de forma sistemática las principales instituciones de esta rama del derecho.

Si bien la obra tiene como objetivo central constituirse en un manual de referencia para la comprensión del derecho administrativo ecuatoriano, el autor no se limita a una exposición meramente descriptiva, sino que introduce planteamientos debatibles respecto de diversos aspectos del ordenamiento jurídico vigente. Sin mayor preámbulo, en los párrafos siguientes se presenta una síntesis del contenido de este relevante aporte doctrinal y, cuando resulte pertinente, se propone un contraste con el derecho peruano.

El primer capítulo aborda una cuestión nuclear del derecho administrativo: los principios. El autor los clasifica en dos grandes categorías: los principios generales del derecho administrativo y aquellos que rigen la actividad administrativa en su relación con las personas. En el primer grupo analiza, entre otros, los principios *in dubio pro homine*, de eficacia, eficiencia y jerarquía, precisando su alcance y formas de aplicación; mientras que, en el segundo, desarrolla principios como el de razonabilidad, el de los actos propios y el de protección de la intimidad. Cabe destacar que el tratamiento de cada uno de estos principios se encuentra debidamente sustentado tanto en el Código

1 Abogado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Cuenta con una maestría en Derecho Medioambiental por la Universidad de Castilla-La Mancha y una maestría en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Es profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y coordinador del Programa de Especialización de Derecho Administrativo en la Escuela de Postgrado de la misma casa de estudios. Es profesor en el Diplomado en Contrataciones con el Estado y en la Maestría en Derecho Administrativo y Regulación de la Universidad Católica San Pablo. Es socio del Área de Derecho Administrativo y Regulatorio de Figueroa Abogados. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3262-9028>

Orgánico Administrativo (COA) como en la Constitución de la República del Ecuador.

A continuación, en el segundo capítulo, el autor examina el ámbito de aplicación del COA del Ecuador desde una perspectiva subjetiva, y destaca que esta norma se aplica únicamente a las entidades públicas que integran el sector público ecuatoriano, sin abarcar a las entidades privadas que ejercen función administrativa, a diferencia de lo previsto en el ordenamiento jurídico peruano².

Sin embargo, esta afirmación se matiza en el tercer capítulo, cuando el autor sostiene que «el COFJ dispone la competencia de los jueces contencioso-administrativos para conocer las impugnaciones contra actos administrativos de los concesionarios de servicios públicos y, dado que es el COA el que regula los actos administrativos, consideramos que esta ley sí resulta aplicable a las relaciones del concesionario con los usuarios del servicio»³. Con esta afirmación, el autor deja entrever que el COA podría resultar aplicable también a determinados entes privados, en la medida en que ejerzan funciones vinculadas a la prestación de servicios públicos.

Los capítulos tercero y cuarto están dedicados a la parte orgánica del derecho administrativo, referida a la organización y a la competencia administrativa, respectivamente. En el primero, se desarrolla con detalle el concepto de Administración Pública en el derecho ecuatoriano, así como la teoría del órgano administrativo y sus implicancias jurídicas. En el segundo, se analiza la diferencia entre función, potestad y competencia administrativa, y se concluye que esta última constituye la aptitud legal para ejercer potestades públicas. Asimismo, se describen con precisión las formas de transferencia de competencias —delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración—, conceptos esenciales para comprender el alcance de la Administración Pública y, en particular, la amplitud del requisito de validez denominado competencia del acto administrativo.

2 Con relación a las entidades privadas que ejercen función administrativa o prestan servicios públicos bajo el alcance de la Ley del Procedimiento Administrativo General en el Perú, puede consultarse: Alberto Cairampoma Arroyo, «Régimen jurídico de los privados (concesionario de servicios públicos) que se encuentran bajo el ámbito de la Ley del Procedimiento Administrativo General», en *Estudios sobre Derecho Administrativo. A 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General*, vol. I (Lima: Asociación Derecho & Sociedad, 2021), 133-155.

3 Andrés Moreta, *Derecho administrativo ecuatoriano* (Quito: Legalité, 2023), 41.

En el quinto capítulo, el profesor Moreta aborda las distintas actuaciones de la Administración Pública previstas en el COA —acto administrativo, hecho administrativo, acto simple de administración, reglamento y contrato administrativo— y analiza especialmente el acto administrativo para explicar sus caracteres, su régimen de eficacia y sus modalidades de extinción. En contraste, respecto de las demás formas jurídicas ofrece únicamente una breve descripción. Resulta llamativo, no obstante, que no se incluya un análisis sobre la denominada «actividad informal»⁴ de la Administración Pública y su aplicación en el derecho ecuatoriano, aspecto que, en nuestra opinión, habría enriquecido el desarrollo del capítulo.

El capítulo sexto se dedica al régimen del contrato administrativo desde una perspectiva doctrinaria e histórica, y destaca la diferencia esencial entre el contrato civil y el contrato administrativo, sus modalidades y el alcance del equilibrio económico-financiero como garantía del contratista. Seguidamente, el capítulo séptimo aborda el régimen jurídico de la contratación pública en Ecuador, describiendo las fases del procedimiento, los trámites precontractuales, los recursos administrativos y la etapa de ejecución contractual —desde la suscripción hasta la terminación del contrato— conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Un aspecto particularmente llamativo de la obra es que se afirma que las multas contractuales son impugnables mediante recurso de apelación. En efecto, de dicha premisa podría inferirse que las decisiones adoptadas por la Administración durante la fase de ejecución contractual ostentan la naturaleza de actos administrativos⁵.

Desde el capítulo octavo hasta el decimoprimer, el autor desarrolla el régimen jurídico del acto administrativo en el derecho ecuatoriano. En este contexto, examina de manera sistemática los regímenes de validez, convalidación, revocación y revisión a partir de la interpretación del COA. En materia de validez, se analizan con detenimiento las causales de nulidad del acto administrativo; respecto de la convalidación, se estudian tanto sus efectos como el procedimiento aplicable; y, en cuanto a la revocación, se abordan el juicio de

4. Un importante estudio sobre la materia puede encontrarse en: Clara I. Velasco Rico, «La actividad informal de la Administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 5 (2022): 37-71.

5. En el Perú, el debate sobre la naturaleza jurídica de las decisiones adoptadas durante la ejecución contractual resulta relevante para determinar la norma jurídica aplicable (derecho privado o público). Sobre esta cuestión, puede consultarse: Mario Linares Jara, *Contratación Pública. Derecho local, internacional y de la integración* (Lima: Linares Consultores, 2008), 265-273.

lesividad y la revocación de actos desfavorables, ámbito en el que el COA introduce reglas específicas. En efecto, dicho cuerpo normativo establece expresamente que «...en cualquier momento, las administraciones públicas pueden revocar el acto administrativo desfavorable para los interesados, siempre que tal revocatoria no constituya dispensa o exención no permitida por el ordenamiento jurídico o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico»⁶, regulación que guarda similitud con la prevista en el ordenamiento jurídico español y cuya consideración resulta especialmente pertinente para el derecho peruano⁷. Finalmente, el capítulo dedicado a la revisión delimita el alcance del recurso extraordinario de revisión y de la revisión de oficio, así como de las solicitudes de aclaración, rectificación y subsanación del acto administrativo.

Los capítulos decimosegundo, decimotercero y decimocuarto se ocupan, respectivamente, de las normas generales del procedimiento administrativo, de las actuaciones previas y del régimen legal del procedimiento administrativo. En el primero de ellos, el autor desarrolla conceptos fundamentales como los formularios, la audiencia, la noción de interesado —incluyendo la capacidad jurídica, la capacidad de ejercicio y la representación—, la distinción entre el concepto jurídico de término y el plazo, así como el régimen de la notificación. Sobre este último aspecto, se destaca que el COA introduce una diferenciación relevante en el cómputo: mientras que el plazo se contabiliza incluyendo todos los días, el término excluye sábados, domingos y feriados; no obstante, de manera acertada, el profesor Moreta advierte que la incorporación de este concepto de término en el ámbito administrativo genera dificultades interpretativas, en tanto que dicho concepto suele reservarse para las actuaciones judiciales. A continuación, el capítulo dedicado a las actuaciones previas explica que estas constituyen un mecanismo destinado a dotar a la Administración Pública de información suficiente para justificar el inicio de un procedimiento administrativo. Finalmente, el capítulo relativo al procedimiento administrativo expone de forma sistemática las reglas de inicio, el régimen de las medidas cautelares y el alcance de la actuación probatoria,

⁶ Moreta, *Derecho administrativo ecuatoriano*, 272.

⁷ En relación con el alcance de la revocación de los actos administrativos en el derecho peruano, sugerimos: Juan Carlos Morón Urbina, «La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica», *Derecho PUCP*, n.º 67 (2011): 419-455.

destacándose el reconocimiento de la prueba dinámica a partir del precedente *Jumbo Lapo vs. CGE*.

En el capítulo decimoquinto se examinan las diversas formas de terminación del procedimiento administrativo, entre las que se encuentran la resolución, el desistimiento, el abandono, el archivo, la caducidad, la terminación convencional y la sustracción de la materia. Se destaca que, en atención a la complejidad del procedimiento, el plazo para su tramitación puede ampliarse hasta por dos (2) meses, previsión que contrasta con la regulación vigente en el ordenamiento jurídico peruano⁸. Asimismo, se analiza la figura de los actos administrativos de emergencia, prevista para contextos catastróficos que afectan a las personas o al medioambiente. Por su parte, el capítulo decimosexto está íntegramente dedicado al estudio del silencio administrativo, en el que se examina el alcance del silencio positivo y negativo; no obstante, se advierte que, a diferencia de ordenamientos como el peruano⁹, en el Ecuador no se ha precisado normativamente su aplicación en los recursos administrativos, circunstancia que genera un significativo margen de incertidumbre jurídica.

El capítulo decimoséptimo aborda la impugnación administrativa y desarrolla sus aspectos generales, tales como el agotamiento de la vía administrativa, las exigencias de formalidad, la carga de la prueba y el principio de *non reformatio in pejus*, entre otros. Seguidamente, se examina el alcance de los recursos de apelación y de revisión, así como el régimen específico de impugnación en materia de contratación pública. Por su parte, el capítulo decimooctavo se ocupa de la ejecución forzosa de los actos administrativos que imponen obligaciones de dar, hacer o no hacer, y precisa que, ante su incumplimiento, la Administración Pública ecuatoriana puede recurrir a mecanismos como la ejecución sobre el patrimonio, la ejecución sustitutoria, la multa compulsoria y la compulsión sobre las personas.

Desde el capítulo decimonoveno hasta el vigésimo primero, la obra desarrolla una parte especial del COA dedicada al derecho administrativo sancionador, una de las manifestaciones más intensas y gravosas de la actuación

⁸ En la Ley del Procedimiento Administrativo General peruana únicamente se prevé la ampliación del plazo en los procedimientos administrativos sancionadores, hasta por un máximo de tres (3) meses adicionales (artículo 237-A), y no en los procedimientos administrativos ordinarios, a diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento ecuatoriano.

⁹ Sobre el alcance del silencio administrativo en el Perú, véase: Hugo Gómez Apac y Ramón Huapaya Tapia, «Lo bueno, lo malo y lo feo de la Ley del Silencio Administrativo», en *El Derecho Administrativo y la modernización del Estado peruano. Ponencias presentadas en el Tercer Congreso Nacional de Derecho Administrativo* (Lima: Grijley, 2008): 75-105.

administrativa. En primer lugar, se examina la potestad sancionadora y los principios que la informan, y se destaca su autonomía frente al derecho penal, aunque sin desconocer la influencia que las instituciones de este último ejercen sobre el propio derecho administrativo sancionador. En este contexto, el autor descarta las teorías cualitativa y cuantitativa, y afirma que infracciones y delitos comparten una misma estructura dogmática, en tanto constituyen conductas típicas, antijurídicas y culpables.

El capítulo siguiente desarrolla de manera sistemática las reglas del procedimiento administrativo sancionador, que abarcan desde la formulación de cargos hasta la emisión de la resolución sancionadora, con el objeto de garantizar el debido proceso. Finalmente, el último capítulo de esta sección aborda el alcance y las diferencias entre la prescripción de las infracciones y la prescripción de las sanciones, así como la caducidad del procedimiento sancionador. El profesor Moreta concluye con una propuesta relevante: que la prescripción de infracciones y sanciones sea declarada de oficio y no únicamente a instancia de parte. Cabe señalar que este debate ha sido resuelto de manera parcial en el Perú¹⁰.

El libro culmina con dos capítulos dedicados, respectivamente, a la ejecución coactiva y a la responsabilidad extracontractual del Estado. En relación con el primero —capítulo vigésimo segundo—, el autor examina la naturaleza jurídica de la ejecución coactiva, su fase preliminar, la fase de ejecución forzosa y el denominado juicio de excepción a la coactiva. Por su parte, el capítulo vigésimo tercero desarrolla de manera sistemática el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado, abordando sus presupuestos, el reclamo en sede administrativa y su articulación con la reparación integral, el proceso contencioso-administrativo y el silencio administrativo. Se trata de un modelo normativo dotado de mecanismos eficaces para exigir responsabilidad al Estado, que contrasta con el ordenamiento peruano, cuya regulación

¹⁰ Sobre la prescripción de las infracciones y sanciones en Perú, sugerimos revisar: Jorge Danós Ordoñez, «La prescripción de las infracciones, de la ejecución de sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador», en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo en el Siglo XXI* (Lima: Adrus D&L Editores, 2013): 693-726; Piero Rojas Vásquez, «La importancia de redefinir el alcance de los artículos 237.2 y 233-A de la Ley del Procedimiento Administrativo General», en *Procedimiento Administrativo Sancionador. Estudios sobre la aplicación de la potestad sancionadora en la práctica* (Lima: Asociación Derecho & Sociedad, 2025): 253-280.

tiende a obstaculizar y tornar ineficaz la exigibilidad de la responsabilidad patrimonial¹¹.

Como se aprecia, la obra del profesor Moreta sistematiza las principales instituciones del derecho administrativo a la luz de la realidad ecuatoriana. Se trata de un texto claro y riguroso, que ofrece una aproximación ordenada a una de las ramas más complejas del derecho público. Sin duda, su lectura resulta altamente recomendable para quienes se interesan por el estudio y la práctica de esta disciplina.

11 Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración y los problemas que plantea su aplicación en el Perú, sugerimos: Lucio Sánchez Povis, «La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el ordenamiento peruano: Aproximaciones a una Institución pendiente de reforma», *Derecho & Sociedad*, n.º 45 (2015), 321-332.