



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**Procedibilidad para la revocatoria de actos administrativos  
desfavorables en el Ecuador: una mirada al art. 118 del Código  
Orgánico Administrativo**

**AUTOR:**

**González Albán, Rafaela Alejandra**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogada de los  
tribunales y juzgados de la república del Ecuador**

**TUTOR:**

**Ab. Elizalde Jalil, Marco Antonio, PhD**

**Guayaquil, Ecuador**

**2021**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **González Albán, Rafaela Alejandra**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

### **TUTOR**

f. \_\_\_\_\_  
**Ab. Elizalde Jalil, Marco Antonio, PhD**

### **DIRECTOR DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_  
**Ab. Lynch Fernández, María Isabel, Mgs.**

**Guayaquil, a los 26 del mes de febrero del año 2021**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, González Albán, Rafaela Alejandra**

### **DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, **Procedibilidad para la revocatoria de actos administrativos desfavorables en el Ecuador: Una mirada al Art. 118 del Código Orgánico Administrativo**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, a los 26 del mes de febrero del año 2021**

### **LA AUTORIA**

f. \_\_\_\_\_  
**González Albán Rafaela Alejandra**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHOS**

## **AUTORIZACIÓN**

Yo, **González Albán, Rafaela Alejandra**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Procedibilidad para la revocatoria de actos administrativos desfavorables en el Ecuador: una mirada al art. 118 del código orgánico administrativo**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 26 del mes de febrero del año 2021**

**LA AUTORA**

f. \_\_\_\_\_  
**González Albán, Rafaela Alejandra**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

**INFOME DE URKUND**

The screenshot displays the URKUND interface. On the left, a document summary is shown:

- Documento:** [GONZALEZ ALBAN RAFAELA URKUND.docx](#) (D96698284)
- Presentado:** 2021-02-26 18:44 (-05:00)
- Presentado por:** Maritza Ginette Reynoso Gaute (maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec)
- Recibido:** maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com
- Mensaje:** Tesis Rafaela Gonzalez [Mostrar el mensaje completo](#)

A green box indicates: 0% de estas 17 páginas, se componen de texto presente en 0 fuentes.

On the right, the 'Lista de fuentes' tab is active, showing a table with columns 'Categoría' and 'Enlace/nombre de archivo'. The table is currently empty, with expandable sections for 'Fuentes alternativas' and 'Fuentes no usadas'. The bottom toolbar includes icons for navigation and actions like 'Exportar' and 'Compartir'.

f: \_\_\_\_\_

**Ab. Elizalde Jalil, Marco Antonio, PhD**  
**TUTOR**

f: \_\_\_\_\_

**González Albán, Rafaela Alejandra**  
**AUTORA**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**Ab. García Baquerizo, José Miguel, Mgs.**  
DECANO DE LA FACULTAD

f. \_\_\_\_\_

**Ab. Reynoso Gaute, Maritza Ginette**  
COORDINADORA DEL ÁREA

f. \_\_\_\_\_

**(NOMBRES Y APELLIDOS)**  
OPONENTE



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**Facultad: Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas  
Carrera: Derecho  
Periodo: UTE B-2021  
Fecha: 26 de febrero de 2021**

**ACTA DE INFORME FINAL**

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado **“Procedibilidad para la revocatoria de actos administrativos desfavorables en el Ecuador: una mirada al art. 118 del código orgánico administrativo”** elaborado por la estudiante González Albán, Rafaela Alejandra, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de 10.00 (**DIEZ**) lo cual lo califica como: **APTO PARA LA SUSTENCIÓN.**

**TUTOR**



Firmado electrónicamente por:  
**MARCO ANTONIO  
ELIZALDE  
JALIL**

f. \_\_\_\_\_

**Ab. Elizalde Jalil, Marco Antonio, PhD**

## Índice

<i>Índice</i> .....	VIII
<i>Agradecimiento</i> .....	IX
<i>Dedicatoria</i> .....	X
<i>Resumen</i> .....	XI
<i>Abstract</i> .....	XII
<i>Capítulo I: Potestades de la Admisnitración Pública</i> .....	2
<i>Potestad de revisión de oficio de la Administración Pública</i> .....	3
<i>Revocatoria de actos administrativos</i> .....	5
a. Actos favorables.....	7
b. Actos desfavorables.....	9
<i>Capítulo II: Art. 118: Revocatoria de los actos administrativos desfavorables</i> .....	11
a. <b>Dispensa o exención no permitida en el ordenamiento jurídico</b> .....	14
a.1 Dispensa.....	14
a.2 Exención .....	14
b. <b>Revocatoria contraria al principio de igualdad</b> .....	15
c. <b>Revocatoria contraria al interés público o al ordenamiento público</b> .....	17
c.1 Interés Público .....	17
c.2 Ordenamiento jurídico .....	18
d. <b>Requisito adicional: La motivación de la revocatoria de los actos administrativos desfavorables</b> .....	19
e. <b>La revocatoria de los actos administrativos desfavorables como vía administrativa adicional a favor del administrado</b> .....	21
f. <b>Caso Práctico</b> .....	22
<i>Conclusiones</i> .....	24
<i>Recomendaciones</i> .....	25
<i>Referencias</i> .....	26



## **Agradecimiento**

Agradezco el incansable esfuerzo que hizo mi madre a lo largo de toda mi etapa estudiantil, para que pueda llegar hasta ahora, y sobretodo su constante motivación para mejorar cada día.

A mis profesores y a mi tutor, por enseñarme lo lindo de esta profesión y por siempre ayudarme cuando lo necesitaba.

A mis jefes por ser un ejemplo y guía durante todo este tiempo, para saber a donde quiero llegar.

A mis amigos de la vida por estar conmigo siempre.

## **Dedicatoria**

*A Dios, por acompañarme siempre.*

*A mi madre y a mi abuela por siempre creer en mí.*

*A mi familia, por ser mi mayor fan.*

*A Kory, por siempre estar ahí.*

*A Sharon y Lili por no soltarme en estos 5 años de carrera.*

*A Caro, Ari, Fanny, Rubén, Javier, Dome, Sebas, Cami y Daniela por ser motivación cuando lo necesitaba.*

## **Resumen**

Dentro del derecho público, la Administración Pública tiene como característica exclusiva, las denominadas y conocidas “potestades exorbitantes”. Estos poderes responden estrictamente al principio de legalidad, al interés general y son de obligatorio cumplimiento para el administrado. Una de las mas relevantes y que abarca a su vez otras ventajas para la Administración es la potestad de revisión, la cual consiste principalmente en el permiso para que el poder público pueda dejar sin efecto los actos jurídicos previamente emitidos, así como sus efectos. Dentro de esta potestad, encontramos a la revocatoria de los actos administrativos, ya sean estos favorables o desfavorables. De los primeros, la doctrina administrativa ha presentado un amplio estudio al respecto. Por otro lado, los actos desfavorables serán objeto del presente trabajo para analizar y poder establecer cuando la Administración Pública justificadamente puede dar por revocado desfavorable.

**Palabras Claves:** Administración Pública, revisión, revocatoria, actos desfavorables, actos favorables, potestades.

## **Abstract**

Within public law, the Public Administration has, as an exclusive characteristic, the so-called "exorbitant powers". These faculties respond strictly to the principle of legality, to the public interest and are of obligatory compliance for the administered party. One of the most relevant and which includes other advantages for the Administration is the revision faculty, which consists mainly in the permission for the public authority to leave without effect the legal acts previously issued, as well as their effects. Within this power, we find the revocation of administrative acts, whether favorable or unfavorable. The administrative doctrine has presented an extensive study on the former. On the other hand, the unfavorable acts will be the subject of this work in order to analyze and establish when the Public Administration can justifiably revoke an unfavorable act.

**Keywords:** Public Administration, revision, revoke, unfavorable acts, favorable acts, faculties.

## **Capítulo I: Potestades de la Administración Pública**

Como rasgo identificador de nuestro régimen administrativo, se puede reconocer la existencia de las denominadas “potestades exorbitantes de la Administración Pública”, las cuales se reconocen como poderes jurídicos extraordinarios que solo posee la Administración y se encuentran definidas en el ordenamiento jurídico. Como señala el autor de la Cuétara, Juan Miguel (1986): *“se trata de una parcela del poder público general, totalmente justificada, funcionarizada al servicio de fines concretos y fraccionada en dosis medibles”*. (p.33)

Estas potestades comparten las características propias de todo el poder público estatal, encuentran su justificación en el principio de legalidad (sometimiento estricto al Derecho Público; de tal forma que las potestades no se pueden plantear de forma implícita o presunta, sino que deben estar expresamente atribuidas por la ley), sirven a un interés general, tienen carácter unilateral y son de obligatorio cumplimiento para los administrados (poder coactivo).

A pesar de que estas potestades administrativas tengan distinto alcance, se encuentran estrictamente encaminadas a satisfacer los intereses públicos que se encuentran bajo la tutela de la Administración Pública y además, tienen reconocimiento expreso en el ordenamiento tanto constitucional como legal.

Estas potestades de la Administración, como lo señala el autor Laubadére (1955) constituyen:

*“Ventajas para la administración, en particular por la existencia de prerrogativas de derecho público que no presentan analogía en el derecho privado, estas prerrogativas son a base de coerción y se manifiestan por el empleo del acto unilateral. Ellas permiten a la administración obligar al administrado a alguna cosa y, por consiguiente, contrastan abruptamente con las técnicas del derecho privado dominadas por el principio de la igualdad de las voluntades”*. (Citado por Vélez, 1996, p. 23).

Dentro de las más relevantes podemos encontrar a las siguientes: **(i)** reglamentaria, la cual otorga a los órganos de la Administración el poder de crear ordenamiento jurídico; **(ii)** de ejecución: le permite declarar derechos y obligaciones, que nacen de la relación jurídica que tiene con los particulares; **(iii)** revisión de oficio: autoriza a la autoridad administrativa de revocar los actos administrativos previamente dictado, sin intervención de los órganos de la función judicial: y, **(iv)** sancionadora: capacidad de imponer sanciones de carácter administrativo a los particulares, en casos de infracciones a ciertas normas del ordenamiento jurídicos (Ferrada, 2007, p. 78).

### **Potestad de revisión de oficio de la Administración Pública** El

ejercicio de esta potestad se encuentra sometido a un procedimiento riguroso y tasado dentro de las potestades de autotutela de la Administración Pública y consiste en que los órganos administrativos pueden anular sus propios actos, dejándolos sin efectos, cuando aprecien que incurren en nulidad absoluta o de pleno Derecho (Muñoz, 2011, p. 219). La importancia de esta prerrogativa es que permite que un acto se pueda declarar extinto y que las situaciones jurídicas creadas a consecuencia del mismo queden sin efecto jurídico, sin la necesidad de activar los órganos jurisdiccionales del Estado.

La doctrina sustenta que esta posibilidad de que la Administración pueda revisar por sí misma sus actos, se justifica en primer lugar en razones de economía y eficacia. A su vez se señala que, en miras al cumplimiento efectivo de los intereses públicos, es posible la eliminación de actos contrarios al ordenamiento jurídico, usando los procedimientos más imperiosos. (Muñoz, 2011, p. 220)

Esta revisión de oficio debe ser analizada como un procedimiento de carácter excepcional porque siempre supone una violación al principio de seguridad jurídica, valor esencial que está consagrado en la Constitución. La acción de revisión consiste en “volver a ver” el acto, de tal forma que se contrasta

nuevamente sus fundamentos de hecho y derecho, lo cual tiene como efecto propio la modificación o desaparición de este.

Se puede identificar una clasificación desde la cual se encasilla a la revisión como formal o informal. El jurista español Landelino Lavilla Alsina en su artículo denominado “La revisión de oficio de los actos administrativos” (1961), indica:

*“La revisión informal trata de descubrir la potencia, la posibilidad de que el acto administrativo sea modificado o destruido; la revisión formal es el cauce procedimental o procesal, fijado por la Ley, para pasar de la potencia al acto, de la posibilidad a la efectiva modificación o eliminación del acto revisado” (p.54)*

Como se mencionó en apartados anteriores, el interés público tiene una incidencia esencial entre las relaciones de la Administración y del administrado, es por ello que se puede identificar la complejidad que conlleva la revisión de los actos administrativos. Por un lado, tenemos las diferentes exigencias del interés público que la Administración debe cumplir, y en tal virtud, puede considerar la inamovilidad del acto administrativo; o en base a los cambios que se presentan en la realidad social, se da la oportuna revocación total o parcial. Por otra parte, se identifica al interés particular de los administrados, el cual se encuentra protegido por las garantías jurídicas que permiten impugnar un acto lesivo o que más bien limitan o condicionan la facultad de revisión de la Administración (Lavilla, 1961, p.57).

En base a lo indicado, y tal como identifica la doctrina, la revisión de los actos administrativos produce una tensión en torno al principio de seguridad jurídica, y en este punto, es necesario analizar algunos aspectos para encontrar el equilibrio entre la postura de la Administración y del administrado (Lavilla, 1961, pp.57-58):

- 1) El principio de seguridad jurídica tiene como punto de partida al axioma “nadie puede ir contra sus propios actos”, entonces si, únicamente

aplicamos este punto de vista inflexible, equilibraríamos la balanza hacia un solo extremo y se evitaría que el ordenamiento jurídico se desarrolle eficazmente.

- 2) Por otro lado, encontramos al interés público, cuyas exigencias se encuentran constantemente mutando, por lo que es totalmente necesario crear una excepción a la rigidez de aquel principio, en la cual la Administración pueda revisar libremente sus propios actos.
- 3) Encontramos a su vez, por las exigencias de la seguridad jurídica, que existen límites a esta potestad de revisión administrativa, complemente justificados por la teoría de los derechos adquiridos, la cual consiste en que la Administración no podrá revisar sus actos, cuando sean declarativos de derechos.

Por lo tanto, podemos indicar que el fundamento de la revisión se puede hallar en razones de legitimidad, que cuando un acto administrativo se encuentre viciado, es necesaria su eliminación a pesar de ser declarativo de derecho, siempre y cuando así lo indique una razón objetiva de ilegitimidad (Lavilla, 1961, p.58).

### **Revocatoria de actos administrativos**

De lo previamente analizado, se indica que la Administración Pública es capaz de revocar sus propios actos administrativos y de dejarlos sin efectos. Según lo que indica el autor Santiago Muñoz (2011, p. 218), lo normal es que los actos administrativos se extingan por el cumplimiento de las decisiones, ya sea de forma voluntaria o forzosa, o por la consumación o agotamiento de sus efectos.

Pero como se ha mencionado, los actos administrativos también pueden extinguirse de forma irregular, sin que se produzcan los efectos que motivaron su expedición. Este es el caso de la revocatoria, la cual se produce por razones de conveniencia administrativa (oportunidad) o por la existencia de



irregularidades invalidantes; en este último caso, la revocatoria puede dictarse en sede administrativa o a petición de parte (Andrade, 2011, p.45).

Se considera a la revocación de los actos administrativos como una forma extraordinaria o anormal de extinción. El autor Santiago Muñoz (2011) indica que esta forma de extinción consiste en *“cesar la eficacia y extinguir actos que nacieron adornados de las prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a las decisiones de la Administración”*.

Como lo indica el autor Sabino Álvarez en su obra *“Tratado General de Derecho Administrativo”* (1958), no hay que confundir la revocación con la anulación de actos administrativos y a su vez también señala que:

*“La revocación es la rectificación o extinción de los efectos jurídicos de actos lícitos y la anulación lo es de los actos ilícitos; el primero sin efectos retroactivos, el segundo puede ser con efectos retroactivos (casos de vicios de consentimiento), siendo sustituido el acto administrativo por otro”*.

Esta revocación se da por razones de oportunidad y de legalidad. La primera indica que cabe retirar un acto administrativo cuando en un momento dado la Administración Pública cambió de criterio o que considera que hay circunstancias que lo vuelven contrario al interés público. Por otro lado, cuando se refiere a legalidad, quiere decir que los actos administrativos se encuentran de alguna u otra forma viciados, y por lo tanto son nulos; aspecto que no trataremos en este trabajo.

Habiendo establecido estos puntos, ahora cabe analizar los casos en los que se da la revocatoria de actos administrativos en el Ecuador. Para el efecto, se deben identificar dos tipos de actos según su contenido material: se encuentran aquellos que amplían o restringen la esfera jurídica de los administrados; se definen así entonces a los actos favorables y desfavorables. Los primeros amplían las posibilidades jurídicas de los administrados, mientras que los segundos que

también son denominados de gravamen, restringen la esfera de actuación de ellos o limitan sus derechos e intereses legítimos.

#### **a. Actos favorables**

Como bien establece la doctrina, los actos favorables al ser declarativos de derechos, una vez fueron dictados, la única forma de dejarlos sin efectos jurídicos es a través de las facultades de revocatoria que permite el Ordenamiento Jurídico, ya sea porque son nulos de pleno derecho o por medio de la declaración de lesividad. Según el criterio de Joaquín Meseguer Yebra (2000), no solo se refiere a actos declarativos de derechos, sino también se trata de actos que crean la expectativa de un derecho o interés legítimo.

Pablo Tinajero (1998) define a la declaración de lesividad como “*un acto administrativo inimpugnable, que contiene la expresión de voluntad del órgano administrativo competente, mediante el cual se procura el retiro del mundo jurídico, de un acto cuyos efectos benefician a un particular y que lesiona los intereses públicos*”. Es pertinente diferenciar que, como consecuencia de estos actos favorables se activan dos procesos, uno de carácter administrativo a través de la declaración de lesividad y otro de carácter jurisdiccional que se conoce como la acción de lesividad.

Compartiendo la postura del autor Santiago Muñoz (2011), podemos indicar que esta acción se divide en dos fases: (i) Puramente administrativa, que se entiende como el pronunciamiento formal de la Administración sobre la lesividad del acto; y, (ii) La impugnación del acto administrativo ante el órgano jurisdiccional competente, es decir, el Tribunal Contencioso Administrativo. (p.229)

De lo analizado por el autor José Dromi Casas (1979, p. 209-226), catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Mendoza, se puede establecer que la posible justificación de estas dos fases es para que “*tan pronto la Administración descubra sus propios yerros, pueda estar facultada para someter a revisión judicial aquellos actos que resulten perjudiciales a sus intereses*”. Continúa diciendo que es necesario para “*equilibrar los intereses*”.

*públicos con los intereses privados, dados que estos no pueden quedar sujetos a las variedades de la Administración”.*

Rafael Entrena Cuesta, en su obra Curso de Derecho Administrativo (1965, pp. 15-222) señala tres requisitos objetivos que de cumplir este proceso de lesividad:

- a. El acto impugnado no podrá tener carácter normativo, pues, en caso contrario, la administración podría simplemente acordar su derogación.
- b. Tendrá que ser declaratorio de derechos, pues, de no ser así, no existirían límites para su revisión de oficio.
- c. Dicho acto deberá resultar lesivo a los intereses públicos de carácter económico o de otra naturaleza, e infringir el ordenamiento jurídico.

Aterrizando en el panorama ecuatoriano, el artículo 115 del Código Orgánico Administrativo, señala la procedencia para la revocatoria de actos favorables a través de la declaratoria de lesividad, como acto previo para iniciar la acción de lesividad en el órgano jurisdiccional competente, en tal sentido indica:

*“Art. 115.- Procedencia. Con la finalidad de proponer la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, las máximas autoridades de las respectivas administraciones públicas previamente deberán, de oficio o a petición de parte, declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para la persona a la que el acto administrativo provoque efectos individuales de manera directa, que sean legítimos o que contengan vicios convalidables.*

*La declaración judicial de lesividad, previa a la revocatoria, tiene por objeto precautelar el interés general. Es impugnabile únicamente en lo que respecta a los mecanismos de reparación decididos en ella. (...)”*

Del artículo previamente citado, se puede indicar que la declaración de lesividad se considera inimpugnabile. Esto debido a que se refiere a un acto previo, que lo que realmente pretende es exhibir el criterio de la Administración Pública de que un acto es lesivo desde su percepción, pero quien realmente materializa y juzga

la lesividad del acto como tal, es el órgano jurisdiccional competente, una vez se inicia la acción de lesividad.

A su vez, es necesario identificar que el acto administrativo que será objeto de análisis es de carácter anulable y que no se entenderán dentro de estos, los actos nulos de pleno derecho. Juan Carlos Cassagne (2006), indica que un acto es nulo *“porque adolece de una falla rígida determinada, dosificada por la ley, invariable e idéntica en todos los casos”*; mientras que es anulable cuando la causa que lo invalida es *“fluida, determinada, variable e intrínsecamente dependiente de apreciación judicial”*.

Por último, podemos concluir que esta intervención por parte del órgano jurisdiccional tiene como finalidad asegurar el equilibrio entre los principios de legalidad y seguridad jurídica, la garantía del interés público y la garantía de las situaciones jurídicas de los particulares (Del Teso, 2002, pp. 401-416).

#### **b. Actos desfavorables**

Los actos administrativos desfavorables o de gravamen, en palabras del autor Juan Carlos Flores Rivas (2017), *“son aquellos que restringen el patrimonio de las personas al imponer una prohibición, multa o clausura que le impide el normal ejercicio de sus derechos.”* (p. 215) A la par indica que con respecto a estos actos no se constituyen limitaciones a la potestad revocatoria, porque se entiende que esto *“tiene por objeto corregir el desajuste entre el interés general y el objetivo específico en un acto de gravamen (...)”* (p.193)

El artículo 118 del Código Orgánico Administrativo indica lo siguiente:

*“Art. 118.- Procedencia. 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.”*

Con respecto al artículo previamente citado, si bien es cierto que la Administración puede revocar actos de gravamen en cualquier momento, esto no significa que no debe seguir un procedimiento formal, el cual servirá para valorar las razones de oportunidad y legalidad que justifican la decisión, y que además no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico, siendo estos los límites de la revocación (Moreno, Massó & Pleite, 2006, p.1024).

La doctrina presenta dos posturas respecto a la revocatoria de actos desfavorables. La primera manifiesta su rechazo a la revocación justificando su argumento en que si la Administración Pública dictó aquel acto es porque el interés público así lo exigía, por lo tanto, al revocarlo, se estaría desatendiendo ese interés. (Boquera Oliver,1990, como se citó en Rodríguez y Serín, 2009, p.264) Por el otro lado, se indica que esta revocatoria responde a la necesidad de la Administración en adecuar sus decisiones administrativas a las exigencias que varían en el interés público ( Villar Palasí y Villar Ezcurra, 1982, como se citó en Rodríguez y Serín, 2009, p.264).

Al igual que en nuestro ordenamiento jurídico ecuatoriano, en el artículo 105.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común Administrativo, se establece de la misma manera lo que respecta a la revocación de actos desfavorables. En tal sentido, es pertinente citar al autor Santiago Muñoz (2011) quien analiza la razón por la cual ese Art. 105.1 no impone que la revisión sea de infracciones de la legalidad sino que basta únicamente que concurren razones de oportunidad que ameriten la revocación. Indica:

*“El precepto prohíbe que la revocación constituya dispensa o exención no permitida en las leyes, y exige también que se mantenga la observancia del principio de igualdad, el interés público y el ordenamiento jurídico. Todo ello supone que las posibilidades de revocar por motivos de estricta oportunidad un acto de gravamen quedan reconducidas a los supuestos en que la Administración lo haya dictado dentro de ciertos márgenes de discrecionalidad, ya que si su*

*decisión ha sido estrictamente reglada, la revocación siempre supondría una dispensa o extensión contraria a la legalidad y al ordenamiento jurídico. Si la revocación del acto de gravamen se acuerda porque el acto es contrario a la legalidad, el límite anterior no sería oponible”.* (p.231).

Una vez analizado estos aspectos, cabe entonces preguntarse ¿Cuándo la revocatoria de actos desfavorables emitidos por la Administración Pública, no constituye dispensa o exención no permitida o contraria al ordenamiento jurídico, al principio de igualdad y al interés público?

## **Capítulo II: Art. 118: Revocatoria de los actos administrativos desfavorables**

Es necesario iniciar el presente capítulo reflexionando sobre la carencia de análisis y pronunciamiento de la figura de revocatoria de los actos desfavorables por parte de los órganos jurisdiccionales del estado ecuatoriano y de las diferentes Administraciones Públicas.

En tal sentido, es pertinente resaltar que en las diferentes resoluciones que han emitido diferentes Administraciones Públicas, únicamente señalan al Art. 118 del COA, como un simple medio para justificar su decisión de revocatoria del acto administrativo que desean. Sin embargo, no se realiza un ejercicio de motivación necesario para entender las razones por las cuales es efectivo y permitido considerar que dicha revocatoria no se enmarca en los elementos de exclusión mencionados en tal artículo.

A continuación, detallaré algunos pronunciamientos que confirman lo indicado anteriormente:

1. Mediante el Oficio PGE No. 02188, publicado en el Registro Oficial No. 436 de fecha 26 de febrero de 2019, la Empresa Metropolitana de Gestión Integral

de Residuos Sólidos EP, realiza una consulta a la Procuraduría General del Estado, la cual consiste en:

*“¿Es revocable en los términos del artículo 118 del COA, el acto administrativo que declara desierto un procedimiento de selección de alianza estratégica de una empresa pública, considerando que el procedimiento se inició con autorización del Directorio, se desarrolló conforme a normas aprobadas por el ente competente en forma previa a su inicio, que fueron aplicadas por igual a todos los oferentes; y, ¿que concluyó con la selección del oferente ganador?” (p.23)*

La simple respuesta de la Procuraduría fue que:

*“En caso de no existir normas específicas aprobadas por la empresa, el Gerente General podría aplicar el artículo 118 del COA, siempre que la revocatoria del acto administrativo desfavorable no constituya dispensa o exención no permitida por el ordenamiento jurídica o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico” (p.24)*  
(Lo subrayado me pertenece).

2. En la Resolución ADM-A-GADMSFD N° 106-2018 emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón “Shushufindi”, provincia de Sucumbíos, se resuelve un caso en el cual un ciudadano solicita la revocatoria de un acto administrativo el cual autoriza la anulación del fraccionamiento de un terreno por no haberse llegado a un acuerdo con las partes.

El único análisis que realiza el GAD Municipal de Shushufindi es:

*“Procede siempre y cuando la revocatoria de la Resolución ADM-A-GADMSFD No 0149-2017, de fecha 18 de octubre del 2017, no constituya exención no permitida por el ordenamiento jurídico o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o el ordenamiento jurídico” y que por lo tanto “es preciso señalar que se debe Revocar la Resolución en referencia, conforme lo establece el artículo 103 numeral 2, y Art. 117 y 118 del Código Orgánico Administrativo (COA)” (2018)*

3. En la Resolución No. 090-DPE-CGAJ-2018, la Defensoría del Pueblo decide revocar una Resolución en la que se termina unilateralmente un contrato porque a lo largo de la investigación se descubrió información que llevó a la conclusión de que era procedente revocar dicho acto administrativo.

Con respecto a la revocatoria de la Resolución, la Defensoría indica:

*“Revocar la Resolución No. 028-DPE-CGAJ-2018 de 20 de marzo de 2018, emitida por el Director Nacional Administrativo Encargado, mediante la cual se procedió a declarar la terminación unilateral de la Orden de Compra por Catálogo Electrónico No. CE-20180001155175, por incumplimiento del proveedor ANGEL SANTIAGO BERRAZUETA ALVARADO, en virtud de lo señalado en el Art. 118 del Código Orgánico Administrativo en concordancia con el Art. 119 de la norma ibídem, por cuanto la no prestación del servicio se debió a las omisiones generadas del ente rector del Sistema de Contratación Pública” (2018)*

Como se puede evidenciar, las Administraciones Públicas previamente citadas únicamente dan por justificado la revocatoria del acto administrativo desfavorable que desean, por la simple cita del artículo 118 del Código Orgánico Administrativo y no realizan el ejercicio analítico de verificar que dicha revocatoria no se encuadra en los aspectos de excepción que menciona el artículo.

Al hablarse de la revocatoria de actos desfavorables, puede considerarse que el ordenamiento jurídico es muy permisivo, pero realmente presenta excepciones taxativas para que la Administración Pública pueda revocar cualquier acto; más bien es necesario señalar que dichas excepciones que presenta el Art. 118 del COA, son muy abiertas y que traería problemas aplicarlo.



## **a. Dispensa o exención no permitida en el ordenamiento jurídico**

### **a.1 Dispensa**

La Real Academia Española (2020), define a la palabra “dispensa” como el “privilegio, excepción graciosa de lo ordenado por las leyes generales, y más comúnmente el concedido por el Papa o por un Obispo”. Dentro del ámbito administrativo, se la considera como “el acto administrativo por virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal.” (Gabino Fraga, 2007, p. 236)

Por lo tanto, de lo citado se puede colegir que con dispensa se refiere, en cierto sentido, a reconocimiento que realiza la Administración Pública a favor de los administrados. Por ende, podemos resumir que la dispensa se encarga de eximir al administrado del cumplimiento a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Indica también el autor Gabino Fraga que:

*“El acto de dispensa sólo puede realizarse cuando lo autoriza la ley y constituye un medio por el cual se da a la norma legal una elasticidad que permite aplicarla con mayor equidad, tomando en cuenta circunstancias personales que no pueden ser previstas en una regla general.”* (2007, p. 236)

### **a.2 Exención**

Cuando hablamos de exenciones, de manera general se la puede definir como aquella “franqueza y libertad que alguien goza para eximirse de algún cargo y obligación” (RAE, 2020). En el ámbito jurídico, esta figura es usada principalmente en el Derecho Tributario y se identifica a las exenciones fiscales como aquel beneficio que otorga la ley a los contribuyentes, en virtud del cual las rentas percibidas por ellos no generan obligación tributaria, siendo más precisos, quiere decir que los sujetos quedan excluidos de su cumplimiento. (Almeida, 2004, p. 72).

Como se puede evidenciar, ambas figuras jurídicas lo que buscan lograr es que el administrado por el permiso de la ley (principio de legalidad), pueda evitar el

cumplimiento de una obligación a la que en otras circunstancias estaría sujeto a cumplir.

Por lo tanto, al indicar que la revocatoria de un acto desfavorable no debe constituir una dispensa o exención no permitida en el ordenamiento jurídico, implica que aquel acto administrativo no debe contener o liberar al administrado de una obligación a la que evidentemente estaba forzado a cumplir porque así estaba dispuesto en la ley.

Un ejemplo que podemos formular de esto podría ser la revocatoria de un acto sancionatorio, que ya ha causado estado, dentro del cual no se encuentran evidencias para imponer una sanción en contra del administrado. Por lo tanto, en pro del administrado que injustamente ha sido sancionado, sería procedente la revocatoria del acto desfavorable.

#### **b. Revocatoria contraria al principio de igualdad**

El principio de igualdad tiene su nacimiento en el momento histórico de la Revolución Francesa. Citando a Rafael Entrena, mediante este acto histórico se estableció en la Declaración de Derechos que «los hombres nacen libres e iguales en derechos», y que las «distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común». Sentadas así las bases de este nuevo principio, se entendería en lo sucesivo que se puede aplicar en las distintas ramas del Derecho. (1962, p. 64).

Doctrinalmente, se puede diferenciar a la igualdad material y formal, pero como lo señala la Corte Constitucional en su Sentencia No. 002-14-SIN-CC:

*“En términos jurídicos ambos tipos de igualdad poseen un mismo núcleo común que consiste en la comparabilidad de ciertas características para establecer su aplicación; no obstante, divergen en sus efectos, enfocándose el primer tipo en la restricción de la discriminación y el segundo en el respeto a la diferencia.*

*Así, la igualdad formal tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios, mientras que la igualdad material no tiene que ver con cuestiones formales, sino con la real posición social del individuo a quien va a ser aplicada la ley, con el objetivo de evitar injusticias.” (2014).*

El principio de igualdad dentro del Derecho Administrativo tiene un englobe muy interesante ya que es la Administración Pública quien debe de alguna forma ejercer sus potestades sin afectar al interés público y a la vez no afectar injustificadamente a los intereses particulares de los administrados por las resoluciones que debe tomar.

En este sentido, considero interesante resaltar lo que indicaba el jurista alemán Gerhard Leibholz quien en su teoría moderna desarrolló ideas de Kelsen y mencionaba que:

*“La igualdad consiste en la prohibición de todo trato arbitrariamente desigual, sin una justificación jurídica suficiente, por tanto, cuando debe aplicarse un trato desigual, o cuando este trato desigual aplicado, es arbitrario, deben decidir los órganos jurisdiccionales ordinarios o especiales, si tal situación es válida en el derecho, a partir de criterios objetivos predeterminados”*

En ese orden, la igualdad, la cual se encuentra reconocida en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República como un derecho constitucional que le asiste a toda persona, se incluye como un requisito y limitante al ejercicio de la facultad para revocar actos administrativos por cuanto se pretende evitar el abuso de aplicar esta figura en unos casos y evitar hacerlo en casos idénticos. De tal forma, si el administrado se encuentra en una condición de igualdad con otro caso en el que se ha revocado un acto desfavorable, él puede forzar a la administración pública a que revoque el acto administrativo alegando la igualdad.

## **c. Revocatoria contraria al interés público o al ordenamiento público**

### **c.1 Interés Público**

El interés público es considerado como uno de los pilares del Derecho Administrativo, por el cual las Administraciones Públicas basan su autonomía. A pesar de ello, es quizás una de las nociones menos precisadas conceptualmente, tanto así que se le da la categorización de concepto jurídico indeterminado.

Al ser un término compuesto, podemos iniciar la conceptualización con el estudio etimológico de las palabras: el vocablo “interés” proviene del latín *interest*, que significa “estar entre” y que llegó a significar algo así como “lo que importa” o “lo que es importante” (Barrios de Ángelis, 1979). Con referencia a “público”, se entiende como todo aquello que se opone a lo privado, implica que atañe o interesa a la comunidad (Escola, 1989, p. 249).

Continuando con lo indicado por el autor Héctor Escola (1989), en una conceptualización completa, señala que se puede definir al interés público como:

*“El resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos” (pp. 249-250)*

El interés público engloba un juicio de valor en el cual se observa el “*sentir mayoritario y homogéneo de la población que expresa sus convicciones al concertar un texto constitucional*”. En tal sentido se pueden encontrar debidamente justificados los actos de las Administraciones Públicas cuando se desempeña dentro de sus facultades. (De Cores y Cal, 2007, p. 133).

Por un lado, como se indicó en líneas anteriores, este interés público es contrario al ámbito privado y aquella diferenciación es la que genera un conflicto al momento de dictar actos administrativos en el que se ponga por encima del individuo al interés

general, de tal forma que se pueda justificar que este interés supere al individual y que la decisión que efectivamente toma la Administración Pública se encuentra debidamente justificado por el “bien mayor”; por lo tanto, su tarea es de la adoptar criterios coherentes para que solucione dicha colisión de criterios.

Respecto al interés público como requisito de cara a la revocatoria de actos desfavorables, la Administración Pública está obligada a desarrollar el criterio idóneo para justificar que la revocatoria de dicho acto desfavorable no afecta el interés público.

### **c.2 Ordenamiento jurídico**

Cuando hablamos del Derecho, sin importar la rama sobre la cual nos enfoquemos, se lo considera en palabras simples como aquel conjunto de normas y, la doctrina ha denominado a este sistema de normas jurídicas indistintamente como ordenamiento u orden jurídico.

El autor Agustín Squella Narducci (2013), citando Manuel Rivacoba y Rivacoba, quienes proponen un concepto de ordenamiento jurídico y lo diferencian de lo que se denomina orden y sistema jurídico, bajo la mirada de que al ordenamiento se lo posiciona bajo una realidad normativa. En este sentido señalan que *“es el conjunto unitario y coherente de normas que rigen en un cierto momento dentro de un ámbito espacial determinado.”* (p. 133)

Siguiendo esta línea, el autor Eduardo Cordero, asertivamente indica que el ordenamiento jurídico *“no es un conjunto yuxtapuesto, atiborrado y caótico de preceptos o normas jurídicas, sino que reconocen un fundamento común de validez, que a su vez les permite ser coherentes e íntegras”* (2009, p. 13).

Uno de los ejemplos más claros a efectos de ilustrar la forma en que no se cumplen ambos requisitos, aunque en la práctica es difícil que suceda un ejemplo de este tipo, es la revocatoria de un acto desfavorable emitido por otra institución pública. Por ejemplo, la revocatoria por parte de una entidad contratante de un acto desfavorable dictado por el Servicio de Contratación Pública dentro un proceso contratación pública. Es claro que si una entidad contratante pretende ejecutar este tipo de acto bajo la figura de la revocatoria de los actos desfavorables, no es procedente por cuando afecta es contrario al ordenamiento jurídico por afectar la seguridad jurídica, el debido

proceso y el principio de competencia, todo lo cual está tutelado por la Constitución de la República.

**d. Requisito adicional: La motivación de la revocatoria de los actos administrativos desfavorables.**

Como ya ha sido expresado a lo largo del presente trabajo, el acto administrativo por medio del cual se revoca un acto administrativo desfavorable, al igual que todo acto de la administración pública, debe cumplir con la garantía de la motivación contenida en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, mismo que señala:

*“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:(...)”*

*7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:  
(...)*

*l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”*

De la lectura del artículo citado se puede decir que la motivación implica tres pasos mínimos: i. La enunciación de los antecedentes de hecho; ii. que se recojan las normas jurídicas aplicables, y, la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas jurídicas al caso concreto, esto es, la explicación del cumplimiento de cada uno de los requisitos de procedibilidad para la revocatoria de un acto administrativo desfavorable.

En esa línea, la Corte Constitucional, la sentencia N. 004-13-SEP-CC dictada dentro del caso N. 0032-11-EP, ha explicado el alcance del derecho a la motivación, de la siguiente manera:

*“[l]a norma constitucional claramente establece que en toda resolución debe enunciarse normas o principios jurídicos en que se fundamente y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Esta norma hace de*

*la motivación un elemento integrante de toda resolución administrativa por la que todo acto de potestad debe cumplir esta condición que no se limita a la sola invocación abstracta de normas, sino a la lógica o coherente vinculación entre las normas y el hecho o los hechos que son pertinentes a tales normas. Por tanto, la motivación no solo es elemento formal, en tanto requisito obligatorio de toda manifestación administrativa, sino elemento sustancial y de contenido expreso que da cuenta del mérito y la oportunidad de la resolución que se adopta que, por lo tanto, permite el conocimiento del administrado no solo de las razones jurídicas atinentes a las competencias de la autoridad, sino también de aquellas que, en orden al interés público, a su conveniencia son propias de ser adoptadas. De acuerdo con el mandato constitucional, la administración en todas sus manifestaciones debe expresar de modo sustantivo la razón y razones concretas de la facultad legal, abstracta de la autoridad contenida en la ley y los reglamentos. Por la motivación se garantiza el conocimiento del administrado de la actuación de la administración y por ella se faculta la tutela y control de las actuaciones administrativas.” (2013)*

De igual manera, la Corte Constitucional, ha explicado en su sentencia N.º 057-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0421-13-EP que:

*“La motivación es un mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas. Permite observar a los directamente afectados y a la sociedad en general, cual es la justificación presentada por quien ha adoptado la decisión; para así, permitir efectuar un efectivo control del ejercicio del poder, el que constituye premisa necesaria para la consecución del estado constitucional de derechos y justicia.” (2014)*

En tal virtud, se debe tener en cuenta a la motivación como un requisito adicional de procedibilidad por cuanto la consecuencia jurídica de la falta de motivación, como lo señala el último inciso del previamente citado artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución es la nulidad del acto administrativo. En consecuencia, la Administración Pública está en la obligación dar las razones por las cuales se cumple cada uno de los requisitos exigidos por el artículo 118 del Código Orgánico Administrativo.

**e. La revocatoria de los actos administrativos desfavorables como vía administrativa adicional a favor del administrado**

Sin perjuicio de todo lo expuesto anteriormente, la figura de la revocatoria de los actos administrativos desfavorables también puede ser empleada por los administrados como una vía administrativa adicional cuando el acto administrativo ya ha causado estado y que actualmente es desatendida por el administrado. En tal sentido, el artículo 218 del Código Orgánico Administrativo establece lo siguiente:

*“Art. 218.- Efectos de la no impugnación del acto administrativo. El acto administrativo causa estado en vía administrativa cuando:*

- 1. Se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación.*
- 2. Ha fenecido el plazo para interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho.*
- 3. Se ha interpuesto acción contenciosa administrativa respecto del acto del que se trate.*

*El acto administrativo es firme cuando no admite impugnación en ninguna vía. Sobre el acto administrativo, que ha causado estado, cabe únicamente, en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio regulados en este Código.”*

Como se puede apreciar en el último inciso, en contra del acto administrativo que ha causado estado, en principio en la vía administrativa cabría el recurso extraordinario de revisión o la revisión de oficio de los actos administrativos. Ahora bien, el artículo 232 del Código Orgánico Administrativa señala que para el caso de la existencia de error de hecho o de derecho, el recurso extraordinario de revisión solo puede interponer en el término de un año y en los demás casos el término para su interposición es de veinte días.

Dicho esto, se podría pensar que, una vez transcurrido el término para interponer un recurso extraordinario de revisión, el administrado se encontraría privado de alguna vía adicional para buscar que se deje sin efecto un acto administrativo desfavorable. Sin embargo, el administrado cuenta con la posibilidad de solicitar a la administración



pública que use su facultad de revisión de los actos administrativos y posteriormente pueda proceder a la revocatoria del acto administrativo desfavorable.

Esto es importante para los casos en los que ya feneció la posibilidad de poder interponer un recurso tanto en la vía administrativa o judicial. De forma que, el administrado no queda desamparado debido a que cuenta con la posibilidad de solicitar a la Administración Pública de que revise el acto administrativo y, si se cumplen con los presupuestos, proceda a revocar el acto administrativo desfavorable.

Sin perjuicio de que es altamente probable que la Administración Pública niegue el pedido, el acto administrativo que niega la solicitud de parte del administrado es susceptible de todos los recursos, tanto en sede administrativa como judicial. Por esta razón, contra la negativa de la revocatoria del acto desfavorable el administrado podrá acudir a la vía judicial oportuna con la pretensión de que, por cuanto se cumplen los requisitos de procedencia de la revocatoria del acto administrativo, se ordene la revocatoria del acto desfavorable.

Como se puede apreciar de lo explicado, esta vía podría ser vista como la posibilidad de que frente a un caso en el que el administrado ya no cuenta con recursos pueda continuar con su pretensión de que se deje sin efecto un acto desfavorable. En consecuencia, la revocatoria de los actos administrativos desfavorables sí puede ser considerada como una vía administrativa adicional con la cuenta el administrado para exigir la tutela de sus derechos subjetivos de parte de la administración pública.

#### **f. Caso Práctico**

Para evitar que el presente trabajo quede únicamente en la teoría, voy a presentar un caso en el cual procederemos a analizar cada uno de los aspectos que se han tratado en este capítulo, para así comprobar y verificar la procedibilidad de la revocatoria de los actos administrativos desfavorables:

A partir del 16 de marzo de 2020, el Ecuador a través del decreto No. 1017 se declaró en estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados a la fecha y por la declaratoria de pandemia de COVID-19. A partir de ello, se tomaron varias medidas para controlar los contagios, entre esas la prohibición de venta de bebidas alcohólicas.

El presente caso, trata sobre una compañía la cual tiene como objeto social, la producción, distribución y venta de bebidas alcohólicas; en medio de la pandemia, una Comisaría de la Gobernación del Guayas, decidió clausurarle una de sus bodegas, como medida cautelar previo a iniciar el correspondiente procedimiento administrativo por venta no permitida de bebidas alcohólicas, a pesar de que la compañía en ese momento solamente se estaba dedicando al almacenamiento y distribución para mantener el stock.

Cabe ahora analizar si cabría que la Administración Pública conceda o no la revocatoria dicho acto administrativo, observando el requisito principal de motivación junto con lo indicado en el Art. 118 del COA.

En primera instancia, se debe indicar que la clausura es un acto de gravamen impuesto en contra de la compañía, por lo tanto es un acto de carácter desfavorable. Por otro lado, es primordial analizar respecto de la competencia de dicha Administración Pública para revocar aquel acto. En tal sentido, no existía Acuerdo o Decreto que hubiese suspendido expresamente la facultad de la Gobernación del Guayas, para tomar este tipo de decisiones, por lo tanto se mantenía lo dispuesto en el Art. 191 del COA, el cual señala que “las medidas cautelares pueden ser modificadas o revocadas, de oficio o a petición de persona interesada, durante la tramitación del procedimiento, en virtud de circunstancias imprevistas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.” (2016). Además, que el estado de excepción a causa de la emergencia sanitaria, es una circunstancia imprevista, lo cual hace procedente que la Administración pueda hacer uso de la facultad previamente señalada.

Ahora, corresponde identificar si aquella revocatoria que realizaría la Administración de la medida cautelar se enmarca en los requisitos indicados en el Art. 118 del COA. Se puede identificar claramente que el hecho de almacenar y/o distribuir bebidas alcohólicas no es contrario al ordenamiento jurídico, ya que no existía prohibición expresa alguna. La compañía al mantener sus operaciones de almacenamiento de bebidas alcohólicas no estaba incurriendo en algún incumplimiento a alguna disposición establecida; ya que en efecto, no existía ningún decreto o acuerdo que evite que se desarrollen este tipo de actividades, sino únicamente centraba su enfoque en la venta.

Por último, es evidente que no afecta el principio de igualdad o el interés público puesto que esta simple actividad, no genera ni peligro ni riesgos a los demás ciudadanos. A su vez, se puede decir que al revocar este acto no estaría incurriendo en ningún acto desigualitario ya que no es el caso en el que varias compañías se encontraban bajo la misma situación y únicamente se hubiese revocado la medida cautelar a esta empresa en particular.

Podemos concluir que más bien esta revocatoria de clausura constituiría un acto de tutela a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso y al principio de legalidad. Efectivamente se cumple lo referido en el Art. 118 del COA, y la Administración Pública estaría facultada para revocar este acto administrativo desfavorable.

### **Conclusiones**

1. La revocatoria de los actos administrativos desfavorables, como lo mencionamos previamente, puede ser considerada como una vía administrativa adicional pero no ha sido aprovechada tanto por el administrado como por la Administración Pública, evitándole a esta figura de cumplir su fin doctrinario de economía y eficacia. Resultado de aquello es que encontramos un sistema administrativo caótico y lento en donde los derechos de los administrados se ven afectados.
2. Tiene dos caras de la moneda: por un lado posee aspectos limitantes que deben ser considerados por la Administración Pública (Art. 118 del COA) y por el mismo administrado al momento de solicitar la revocatoria pero por otro lado, a su vez es considerada como un acto beneficioso cuando se le causa gravamen al administrado.
3. Como se ha determinado a lo largo de este trabajo, dicha revocatoria posee características que limitan el propio accionar de la Administración, y que en efecto, el simple hecho de ser un acto de gravamen no lo califica inmediatamente para que se lo pueda revisar y a su vez revocar, pero si cumple con los requisitos para poder ser revocado, deja en evidencia la ineficiencia de la Administración Pública.

4. Es evidente que dentro del sistema administrativo del Ecuador, las Administraciones Públicas dan por sentado que el simple hecho de enunciar la norma referida a la revocatoria de actos desfavorables es suficiente para justificar que es viable dicha revocación, y no se encargan de estudiar y justificar que dicha revocatoria no se encasilla en los aspectos limitantes del Art. 118 del COA. Como lo ha establecido la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, es obligación de todas las Administraciones Públicas motivar eficazmente sus actos administrativos.

### **Recomendaciones**

Dentro de este punto propongo incluir mecanismos en el que se obligue a la Administración Pública a revisar los actos desfavorables que emitan, para así crear la obligación de revisar que se encuentran efectivamente motivados. Además de crear un sentido de responsabilidad tanto en los funcionarios que los emitirían como en aquellos que los revisarían.

En tal sentido, considero pertinente que se deba crear una comisión en cada una de las Administraciones Públicas para que posterior a la emisión de actos administrativos desfavorables, de oficio se realice un **“Examen ex post de actos administrativos desfavorables”**. Por lo tanto, se debe revisar si se cumplen los requisitos determinados en el Art. 118 del COA, caso contrario la Administración estaría obligada a revocar dicho acto; además de los requisitos ya estudiados, se deberá observar lo siguiente:

1. Competencia de la Administración para dictar dicho acto administrativo favorable.
2. Acto administrativo desfavorable debidamente motivado.
3. Factibilidad de revocatoria bajo los lineamientos del Art. 118 del COA.
4. Habiendo determinado que es necesario la revocatoria, deberá encargarse que este último acto administrativo que está por emitirse, tenga correcta relación y motivación de los hechos.

Similar trabajo realiza la Corte Constitucional con el sistema que se denomina selección y revisión de sentencias, para luego emitir los lineamientos sobre los cuales

deberán juzgarse los derechos constitucionales. Mismo sentido, es el que necesita adoptar la Administración Pública para hacer efectiva la facultad de revisión y revocatoria y a su vez reparar los derechos de los administrados aplicando las propias garantías administrativas que ofrece.

## **Referencias**

*Aguilar, J. P. (2010). La extinción de oficio de los actos administrativos de los gobiernos autónomos descentralizados. Revista de Derecho, UASB-Ecuador, Pag. 34.*

*Almeida, Guzmán, Diego (2004); Curso de Legislación Tributaria Corporativa, una aproximación jurídico práctica, Primera Edición, Quito, Ecuador, pag. 72.*

*Álvarez-Gendin, S. (1958). Tratado general de Derecho administrativo: Tomo I. Editorial Bosch, S.A.*

- Andrade, J. (2010). La extinción de oficio de los actos administrativos de los gobiernos autónomos descentralizados. Revista de Derecho, No. 13: UASB-Ecuador, pag. 43-76.*
- Barrios de Ángelis, Dante (1979). Teoría del Proceso, Ed. Depalma, Buenos Aires, pag. 108.*
- Casas, J. R. D. (1979). Acción de lesividad. Revista de administración pública, (88), 209-226.*
- Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo Tomo II, 8va Edición-Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2006. LexisNexis Argentina S.A., Capítulo III, El sistema General de la Invalidez Administrativa.*
- Código Orgánico Administrativo, R.O Suplemento 31, 7 de julio de 2017.*
- Cordero Quinzacara, Eduardo. (2009). LOS PRINCIPIOS Y REGLAS QUE ESTRUCTURAN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO. Ius et Praxis, 15(2), 11-49. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122009000200002>*
- Corte Constitucional, Sentencia N. 004-13-SEP-CC, de 21 de marzo de 2013.*
- Corte Constitucional, Sentencia N.º 057-14-SEP-CC, de 2 de abril de 2014.*
- Corte Constitucional. Sentencia No. 002-14-SIN-CC , de 14 de agosto de 2014.*
- de Cores, C. A., & Cal, J. M. (2007). El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa. Revista de Derecho, (11), 131-140. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2967992>*
- De la Cuétara, J. M. (1986). Las potestades administrativas, Tecnos (Temas clave de la Constitución Española), Madrid, p. 33.*
- del Teso, A. D. P. (2002). La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen. Revista de administración pública, (159), p. 401-416.*
- Dromi, J. R. (1979). Acción de lesividad. Revista de Administración Pública No. 88, pag. 209-226.*
- Entrena Cuesta, R. (1995). Curso de derecho administrativo (11th ed., pp. 215-222). Madrid: Tecnos.*
- Entrena Cuesta, Rafael (1962), El principio de igualdad ante la Ley y su aplicación en el Derecho administrativo. Revista de administración pública, (37), p. 63-74*
- Escola, Héctor. (1989). El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: DePalma, pag. 249-250.*

- Ferrada, J. C. (2007). Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el régimen administrativo chileno. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 69-94.
- Flores, J. C. (2017). La potestad revocatoria de los actos administrativos. *Revista de Derecho: Universidad Católica del Norte*, p. 191-222.
- Fortes, A. (2006). Estudio sobre la revocación de los actos administrativos. *Revista de Derecho (Valdivia)*, pags. 149-177.
- Fraga, G. (2007). *Derecho Administrativo (46.a ed.)*. México D.F, México: Porrúa, pag. 236.
- Laubadère, A. *Manuel de Droit Administratif, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 4a edición, Paris, 1955, p. 15, citado por Vélez, J., Los dos sistemas del Derecho Administrativo, Institución Universitaria Sergio Arboleda, Santa Fe de Bogotá, 2a edición, 1996, p. 23.*
- Laureano López Rodó, “Presupuestos subjetivos para la aplicación del principio que prohíbe ir contra los propios actos” *Revista de administración pública*, núm. 9, 1952, p. 11-54.
- Lavilla, L. (1961). La revisión de oficio de actos administrativos. *Revista de Administración Pública No. 34*, pag. 53-98.
- Ley No. 30/1992, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, «BOE» núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.
- Machado, S. M. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV*. Madrid: Portal Derecho, S.A.
- Meseguer, Yebra Joaquín, *La declaración de lesividad de los actos administrativos anulables*, Editorial Bosh, Primera Edición Noviembre 2000, Barcelona.
- Moreno, J. A., Massó, M. F., & Pleite, F. (2006). Procedimiento y proceso administrativo Práctico. *Madrid: WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A.*, p. 1024.
- Muñoz, S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV*. Madrid: Iustel, p. 218-240.
- Oficio PGE No. 02188. Registro Oficial 436, Quito, Ecuador, 26 de febrero de 2019.
- Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.aed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>
- Resolución ADM-A-GADMSED No. 106-2018. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Shushufindi. Shushufindi, Ecuador, 17 de septiembre del 2018. Recuperado de <http://shushufindi.gob.ec/portal/wp->

*content/uploads/2018/10/106-2018.-REVOCAR-la-ResoluciónAdministrativa-Nº-0149-2017.pdf*

*Resolución No. 090-DPE-CGAJ-2018. Defensoría del Pueblo, Quito, Ecuador, 3 de octubre de 2018. Recuperado de [https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2018/resolucion\\_090.pdf](https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2018/resolucion_090.pdf)*

*Rodríguez, J., & Sendín, M. A. (2009). Derecho Administrativo Español Tomo II. La Coruña: Netbiblo, S.L, p. 263-265.*

*Squella, A. (2000). Introducción al derecho. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pag. 313*

*Tinajero Delgado, Pablo, (1998) La acción de lesividad, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Programa Editorial de la Facultad de Jurisprudencia, Primera edición, capítulo II La declaración de lesividad.*





**Presidencia  
de la República  
del Ecuador**



**Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes**



## **DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, **González Albán, Rafaela Alejandra**, con C.C: **#0924947740** autora del trabajo de titulación: **Procedibilidad para la revocatoria de actos administrativos desfavorables en el Ecuador: una mirada al art. 118 del Código Orgánico Administrativo**, previo a la obtención del título de **Abogada de los tribunales y juzgados de la república del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

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

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

Guayaquil, 26 de **febrero** de **2021**

f. \_\_\_\_\_

**González Albán, Rafaela Alejandra**

**CC. 0924947740**



<b>REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>			
<b>FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN</b>			
<b>TEMA Y SUBTEMA:</b>	Procedibilidad para la revocatoria de actos administrativos desfavorables en el Ecuador: una mirada al art. 118 del Código Orgánico Administrativo		
<b>AUTOR(ES)</b>	González Albán, Rafaela Alejandra		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>	Elizalde Jalil, Marco Antonio ,PhD		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad De Jurisprudencia, Ciencias Sociales Y Políticas.		
<b>CARRERA:</b>	Carrera de Derecho		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Abogada de la Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	26 de febrero de 2021	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	29
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Administrativo, Derecho Procesal y Derecho Constitucional		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Administración Pública, revisión, revocatoria, actos desfavorables, actos favorables, potestades		
<b>RESUMEN/ABSTRACT</b> (150-250 palabras): Dentro del derecho público, la Administración Pública tiene como característica exclusiva, las denominadas y conocidas “potestades exorbitantes”. Estos poderes responden estrictamente al principio de legalidad, al interés general y son de obligatorio cumplimiento para el administrado. Una de las mas relevantes y que abarca a su vez otras ventajas para la Administración es la potestad de revisión, la cual consiste principalmente en el permiso para que el poder público pueda dejar sin efecto los actos jurídicos previamente emitidos, así como sus efectos. Dentro de esta potestad, encontramos a la revocatoria de los actos administrativos, ya sean estos favorables o desfavorables. De los primeros, la doctrina administrativa ha presentado un amplio estudio al respecto. Por otro lado, los actos desfavorables serán objeto del presente trabajo para analizar y poder establecer cuando l Administración Pública justificadamente puede dar por revocado desfavorable			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593 99-231-8235	<b>E-mail:</b> raafagonzalez98@gmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>Nombre:</b> Ab. Reynoso Gaute, Maritza Ginette, Mgs.		
	<b>Teléfono:</b> +593 99-460-2774		
	<b>E-mail:</b> maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			