

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

La falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa de actos administrativos

Gardenia Noemí Segovia Naranjo

Tutor: Jaime Andrés Villacreses Valle

Quito, 2025



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Gardenia Noemí Segovia Naranjo, autora de la tesis intitulada “La falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa de actos administrativos”, mediante el presente documento dejo constancia que la obra es de mi autoría y producción exclusiva, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

05 de junio de 2025

Firma: _____

Resumen

La presente investigación aborda la falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos en Ecuador, examinando sus implicaciones y proponiendo soluciones para abordar esta problemática. A través de un análisis detallado en tres capítulos, se examina el vínculo entre la administración pública y los medios de ejecución forzosa, la vulneración al debido proceso, confianza legítima y seguridad jurídica en vista de la falta de regulación y se propone la forma en que se debería regular este procedimiento. Se destaca la trascendencia de establecer con meridiana claridad una normativa que defina los procedimientos, requisitos y garantías para la ejecución forzosa de los actos administrativos, garantizando la legalidad, la transparencia y la protección de los derechos de los ciudadanos. Se concluye que la armonización normativa, la garantía de derechos fundamentales y el fomento de la eficiencia administrativa son aspectos claves que considerar en la regulación de este procedimiento.

Palabras clave: ejecución forzosa, actos administrativos, regulación, seguridad jurídica, principios administrativos.

Tabla de contenidos

Introducción.....	8
Capítulo primero El procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos .	13
1. Fuente de ejecución: Acto administrativo	13
1.1. Principios jurídicos	13
1.2. Formas jurídicas	23
2. El acto administrativo.....	25
3. El procedimiento de ejecución forzosa.....	28
3.1. Iuris Tatum del procedimiento de ejecución forzosa.....	30
3.2. La Administración y sus medios de ejecución forzosa.....	33
3.3. Principios aplicables al procedimiento de ejecución forzosa	34
4. Medios de ejecución forzosa	39
4.1. Multas compulsorias.....	40
4.2. Ejecución sobre el Patrimonio.....	41
4.3. Ejecución sustitutoria	43
4.4. Compulsión sobre personas	44
Capítulo segundo La falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa	47
1. Las consecuencias de la falta de regulación	47
2. Vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima.....	50
2.1. Seguridad jurídica.....	51
2.2. Confianza legítima.....	53
3. Posibles soluciones	55
Capítulo tercero Regulación del procedimiento de ejecución forzosa	57
1. Sobre el inicio del procedimiento de ejecución forzosa.....	57
2. Respecto a la sustanciación del procedimiento de ejecución forzosa	59
3. En razón a la culminación del procedimiento	62
Conclusiones.....	63
Bibliografía.....	65

Introducción

Este trabajo de investigación aborda la falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos en Ecuador y analiza en profundidad sus implicaciones y consecuencias, destacando cómo la carencia normativa plantea desafíos en términos de eficacia, legalidad y protección de los derechos de los ciudadanos en el contexto de la actuación administrativa.

La presente investigación es de vital importancia en el ámbito del derecho público, pues al identificar y estudiar la problemática actual, respecto de la falta de un procedimiento definido para la ejecución forzosa de los actos administrativos, se pueden proponer soluciones que contribuyan al crecimiento del derecho administrativo, promuevan un Estado constitucional de derecho más robusto y aseguren la observancia del principio de seguridad jurídica con normas claras, previas y aplicadas por los órganos administrativos competentes, en respeto al debido procedimiento administrativo.

La motivación de esta tesis radica, en primer lugar, en la ausencia de un marco normativo claro y preciso sobre cómo se lleva a cabo la ejecución forzosa de los actos administrativos, lo que puede dejar a los ciudadanos en una posición de desconcierto y desprotección. Ante la posibilidad de que la administración ejerza coerción sobre ellos sin un procedimiento definido, los ciudadanos pueden sentirse vulnerables y desamparados, lo que afecta directamente a su percepción de seguridad jurídica.

Además, la falta de regulación puede ocasionar que se realicen actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades administrativas, quienes podrían aplicar criterios subjetivos o discrecionales en la ejecución de los actos administrativos. Esto puede generar desconfianza en la imparcialidad y objetividad del proceso administrativo, minando así la confianza legítima que los ciudadanos depositan en las instituciones públicas.

Otro aspecto relevante para considerar es el impacto que la falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa puede tener en los derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a la defensa y al debido proceso. Sin una normativa clara que establezca los plazos, los recursos disponibles y las garantías procesales en el procedimiento de ejecución forzosa, los ciudadanos pueden ver restringidos sus derechos y enfrentarse a situaciones de indefensión frente a la administración.

Es por ello que se han propuesto tres objetivos claros centrados en abordar el tema de investigación, siendo estos: 1. Analizar el papel que cumple la administración pública a través de los funcionarios encargados de la ejecución forzosa de los actos administrativos y los medios ocupados para hacer cumplir sus decisiones en ausencia de un procedimiento normado; 2. examinar la falta de regulación del problema y sus consecuencias, centrándose claramente en la problemática para la garantía del principio de seguridad jurídica y la confianza legítima de los ciudadanos en sus relaciones con la administración; y, 3. proponer soluciones a través de una reforma a la ley que habilite la regulación de los procedimientos administrativos hasta mediante la colaboración reglamentaria.

Para tal efecto, se realizará un análisis doctrinal, normativo jurisprudencial, así como la revisión de estudios previos y casos relevantes que ilustren la problemática y las posibles soluciones desde una perspectiva descriptiva, evaluativa y explícita, bajo un lineamiento jurídico en materia administrativa.

Cada objetivo se desarrollará en tres capítulos que explorarán diferentes aspectos relacionados con este tema.

En el primer capítulo, se examinará el papel de la administración y los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos. Se analizará cómo las autoridades administrativas utilizan estos medios para hacer cumplir sus decisiones y cuáles son los mecanismos disponibles en ausencia de una regulación específica.

A priori de conocer cuáles son los medios de ejecución forzosa, es necesario iniciar con diferentes conceptualizaciones sobre la administración pública, vista como ciencia, como objeto de estudio, como práctica administrativa y como institución estatal¹, incluso existiendo una división por criterios de concepto como su criterio objetivo, subjetivo y el mixto.²

Además, para cumplir con el objetivo de la presente investigación, vamos a arraigarnos al alcance de la administración pública como las actividades administrativas realizadas por sus instituciones, organismos, dependencias, órganos, entidades, servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad

¹ José Cándido González Mercado, “La Administración pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio”, *Espacios Públicos* 8, n.º 15 (2005): 162, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681511>.

² Eduardo García de Enterría y Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid: Editorial Civitas, 2022), 29.

estatal³ así como los principios aplicables a dichas actuaciones, conforme lo veremos en el capítulo en mención.

En el segundo capítulo, nos adentraremos en la compleja problemática derivada de la falta de un procedimiento que regule la ejecución coercitiva de los actos administrativos, centrándonos especialmente en cómo esta carencia normativa afecta al principio de seguridad jurídica y a la confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de la administración pública en el Ecuador.

El análisis detallado del capítulo dos revela cómo la falta de un procedimiento que regule la ejecución coercitiva de los actos administrativos en el Ecuador no solo afecta la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino que también socava su confianza en las instituciones públicas y vulnera sus derechos fundamentales. Es imperativo que se aborde esta problemática de manera urgente y se establezcan mecanismos claros y transparentes que garanticen el respeto a la legalidad y los derechos de los ciudadanos en el contexto de la ejecución de los actos administrativos.

Finalmente, en el tercer capítulo se abordará la forma en que se debe regular este procedimiento para garantizar la legalidad, la transparencia y la protección de los derechos de los ciudadanos. Este capítulo es fundamental ya que proporciona propuestas concretas para llenar el vacío normativo identificado en el capítulo anterior, contribuyendo así a fortalecer el Estado de derecho y mejorar la eficacia de la administración pública. La necesidad de establecer un marco normativo claro y preciso que defina los procedimientos y requisitos para la ejecución forzosa de los actos administrativos. Esto incluye la reforma de la legislación existente para abordar esta cuestión de manera exhaustiva. Esta reforma debería habilitar a la administración pública para que pueda establecer los presupuestos necesarios a fin de aplicar efectivamente y en respeto a la Constitución y la ley, los medios de ejecución forzosa disponibles, presupuestos que incluirán los procedimientos, términos y condiciones para su aplicación, así como los derechos y garantías de los ciudadanos involucrados en este procedimiento.

Además, es importante que la regulación del procedimiento de ejecución forzosa incorpore principios fundamentales del derecho administrativo, como el principio de juridicidad, que garantiza que la actuación de la administración se base en la ley y respete los derechos de los ciudadanos. También se deben tener en cuenta principios como el de seguridad jurídica, confianza legítima, proporcionalidad y debido proceso, para asegurar

³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 226.

que las acciones de la administración sean previsibles, coherentes, proporcionadas a los fines perseguidos y respetuosas de las garantías constitucionales.

En resumen, el capítulo tercero de esta investigación propone una serie de medidas y principios que deben ser considerados en la regulación del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos en Ecuador. Estas propuestas tienen como objetivo asegurar que se respeten y cumplan los principios de legalidad, transparencia y la protección de los derechos de los ciudadanos, contribuyendo así a fortalecer el Estado de derecho y mejorar la calidad de la administración pública en el país.

En conjunto, este trabajo de investigación busca contribuir al debate académico y jurídico sobre la necesidad de una adecuada regulación del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos en el Ecuador, con el fin de fortalecer el Estado de derecho y asegurar una administración pública justa y eficiente. Esta regulación debe ser clara, precisa y garantista de los derechos de los administrados.

Capítulo primero

El procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos

Tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en que los actos administrativos, con ciertas excepciones, una vez notificados tiene que ser ejecutados por el administrado, para lo cual disponen de un tiempo para hacerlo de manera voluntaria siendo este un requisito previo a su ejecución forzosa. Es justo a partir de la finalización de esta etapa de cumplimiento voluntario, cuando el Estado, a través de los medios de coerción que constitucional y legalmente dispone, inicia con la ejecución forzosa del acto administrativo.

1. Fuente de ejecución: Acto administrativo

El acto administrativo es una de las figuras jurídicas más estudiadas del derecho administrativo. Cada vez son más los administrativistas que se encaminan en su estudio, otorgándole diferentes tópicos y características. Por ello, no es objetivo de este apartado estatuir un concepto nuevo y un alcance diferente al ya previsto en ley o dado por grandes doctrinarios, sin embargo, este capítulo sí tiene el propósito de sistematizar al acto administrativo como fuente del procedimiento de ejecución forzosa, por lo que, es menester conocer en un primer lugar los principios jurídicos y las formas jurídicas de la administración pública, siendo el acto administrativo un reflejo de las mismas.⁴

1.1. Principios jurídicos

Actualmente, los principios jurídicos son considerados como mandatos de optimización, ya que, son normas que ordenan que se realice algo con la mayor posibilidad jurídica y fáctica.⁵ Para los fines de la presente investigación se los clasificó en dos grupos; primero, aquellos que responde a la organización administrativa; y, segundo, aquellos estrictamente conocidos como principios normativos.⁶

Para referirnos a la *organización administrativa* necesariamente debemos enfatizar acerca del modelo de Estado en el que ejerce la competencia la administración

⁴ Nicolás Granja Galindo, *Fundamentos de Derecho Administrativo* (Loja: Universidad Técnica Particular de Loja, 2005), 293.

⁵ Robert Alexy, *El concepto y la validez del Derecho* (Barcelona: Gedisa, 2004), 162.

⁶ *Ibíd.*, 294.

pública.⁷ El Estado goza del aparato administrativo para moldear a la sociedad.⁸ Sin temor de incurrir en exageraciones, el elemento material que constituye el Estado es la organización administrativa⁹ “una institución política que tiene una ‘Constitución’ escrita, un derecho racionalmente establecido y una administración de funcionarios competentes orientada por reglas racionales”¹⁰

Así pues, sin entender esta entelequia, mal podemos comprender las actuaciones administrativas y sus modelos de ejecución.¹¹

En la actualidad, la mayoría de los Estados se estatuyen como un Estado Social y Democrático de Derecho, siendo su ejercicio de poder limitado por los derechos de las personas y controlado por el ordenamiento jurídico.¹² Este tipo de Estado prevé procedimientos jurídicos-institucionales para limitar la actividad administrativa de la administración pública.¹³

En este marco de ideas, este modelo de Estado cuenta con diferentes componentes esenciales para su correcto funcionamiento: a) Separación de poderes; b) Imperio de la ley; c) Legalidad del Gobierno; y, d) Derechos fundamentales.¹⁴ Todo esto nos ayuda a entender la organización administrativa como el medio que tiene el Estado para cumplir con sus fines.¹⁵ La presencia del Estado se plasma en la organización administrativa.

Desde una esfera de la administración pública, el Estado Social y Democrático de Derecho es el que a través de toda institución y persona que actúe en virtud de una

⁷ Juan Pablo Aguilar, coord., *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo* (Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2019), 140.

⁸ “La sociedad da lugar al Estado, condicionándolo, desde el instante en que le imprime sus características y le hace promover los valores y las instituciones que le traspa; es a su vez condicionada y transformada por este nuevo ente, fenómeno que es más evidente en nuestra época, en la cual el Estado se propone decididamente moldear la sociedad de acuerdo con la imagen que de ella tiene y que desea contemplar en la realidad”. Hugo Caldera Delgado, *Manual de Derecho Administrativo* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1979), 28.

⁹ Hugo Caldera, “Teoría del órgano, estado de derecho y responsabilidad del estado. notas sobre su formulación en el derecho chileno”, *Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile*, n.º 25/26 (1979): 157-76, <https://decisionespublicas.cl/wp-content/uploads/2017/09/1-Caldera-articulo.pdf>

¹⁰ Françoise Dreyfus, *La invención de la burocracia: Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos* (Buenos Aires: Biblos, 2012), 15.

¹¹ Alex Valle Franco, ed., *La Administración pública: Un enfoque desde la teoría del Estado y los derechos humanos* (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2020), 23.

¹² Holger Paúl Córdova, *Estado autoritario corporativizado y bloqueado* (Quito: Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia, 2008), 10.

¹³ Ricardo Haro, "El control de la constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las cortes y tribunales constitucionales", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2004* (2004): 45, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30193/27257>.

¹⁴ Elías Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, (Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1966), 18.

¹⁵ *Ibíd.*, 32.

potestad estatal, ejercerán funciones administrativas con el objetivo de promover el bienestar social de sus ciudadanos.¹⁶ Al amparo de esta noción se deprenden dos elementos que prevé la actuación del Estado: 1) La administración pública es la encargada de imponer la voluntad general por encima de la voluntad individual; y, 2) La administración pública cuenta con el *ius puniendi* para cumplir con el primer elemento.¹⁷

En el Ecuador, con su modelo de Estado, la administración pública actúa más allá de la separación clásica de poderes,¹⁸ existiendo actividad administrativa en la Función Electoral y en la Función de Transparencia y Control Social. “En la CRE figura una segmentación de poderes públicos derivados en: ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, y transparencia y control social; generando así una novedosa configuración de división de poderes”¹⁹. Aunque, toda actividad del Estado ecuatoriano, como en otros países, se encuentra regulado y condicionado por el derecho administrativo,²⁰ puesto que, las y los ecuatorianos no son únicamente destinatarios de los servicios públicos, sino que son protagonistas de los asuntos públicos y gozan de diferentes derechos frente a la administración pública.²¹

Por otro lado, es necesario indicar que, el Estado ecuatoriano se organiza de forma de República y su gobierno es de manera descentralizada.²² La administración pública Central (EC 2017) es aquella referida a la Función Ejecutiva, está representada, en calidad de máxima autoridad, por el Presidente de la República del Ecuador, por lo que se comprende la siguiente jerarquía:

- Presidencia de la República;
- Vicepresidencia de la República;

¹⁶ *Ibíd.*, 15.

¹⁷ Esta idea se encuentra arraigada en el *positivismo jurídico*, que afirma que el Derecho es un conjunto de normas que prevén un cierto comportamiento de los obligados y la coerción de los poderes públicos en caso de su incumplimiento. Ronald Dworkin, *Los derechos en serio* (España: Editorial Ariel, 1995), 65.

¹⁸ Montesquieu a partir de la observación de que las personas en el poder tienden a abusar de él, desarrolló su teoría de la separación de poderes como una garantía de la libertad. Esta teoría propone que el poder debe ser limitado por otros poderes, de manera que ninguno de ellos pueda ejercer su autoridad de forma arbitraria. Para lograr este objetivo, propuso que el poder estatal se dividiera en el poder legislativo: encargado de crear las leyes; poder ejecutivo: encargado de aplicar las leyes; y, poder judicial: encargado de interpretar las leyes y resolver los conflictos., aunque, anteriormente Dallison, Nedham, luego Harrington y John Locke ya realizaron estudios sobre la separación de poderes.

¹⁹ Jorge Chuquimarca, “División de poderes en la actual Constitución del Ecuador”, *Resistencia: revista de los estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador* 2013, n° 3 (2013): 50, <http://hdl.handle.net/10644/4356>.

²⁰ Fiorini, *Teoría jurídica del acto administrativo*, 35.

²¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º: 48-14-IN*, 05 de mayo de 2021.

²² *Ibíd.*, 141.

- Los ministerios de Estado; y,
- Las demás entidades adscritas, dependientes o que estén integradas por más de un funcionario público.²³

La organización de la administración pública ecuatoriana



Fuente y elaboración: Adaptado a partir de Aguilar.²⁴

Sobre *los principios normativos*, es importante manifestar que por cuestiones metodológicas un análisis de cada principio conllevaría perder el objetivo principal de la presente investigación, pero, analizar los principios rectores para la emisión de un acto administrativo nos encamina a aterrizar en los elementos comunes a todas las actuaciones administrativas, como son los principios de eficacia, eficiencia, legalidad y juridicidad.

En el Ecuador los principios comunes *ut supra* se encuentran consagrados en el artículo 227 de la CRE y en los artículos 3 y 4 del COA, además, de los principios de transparencia, desconcentración, descentralización, calidad, jerarquía, coordinación, evaluación y participación, en concordancia con lo previsto en el COA y en la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (LOETA).

²³ Jorge Moreno, *Módulo de Derecho Administrativo I* (Cuenca: Universidad de Cuenca, 2014), 46-48.

²⁴ Juan Pablo Aguilar, coord., *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo* (Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2019), 140.

La eficacia y eficiencia son criterios que expresan un camino que debe seguir la administración pública que no pueden ser considerados como mandatos normativos.²⁵ La falta de una consecuencia jurídica-práctica y la ausencia de una garantía normativa del ciudadano frente al incumplimiento por parte de la administración conllevan que la eficacia y eficiencia no sean considerados, en su mayoría, como principios en la doctrina administrativista;²⁶ no obstante, el ordenamiento jurídico ecuatoriano los prevé como figuras jurídicas mencionadas que serán consideradas como principios de la administración pública.

Debemos tomar en cuenta que ambos principios no son sinónimos. La eficiencia de la administración pública se mide por la relación entre los recursos que utiliza y el servicio que presta, o por la capacidad de reducir los recursos para un igual grado de actividad o metas operativas establecidas. Mientras que, la eficacia de una entidad pública se evalúa según el nivel de desempeño de los objetivos que se ha propuesto en la ley. No siempre una actuación eficiente conlleva una actuación eficaz, ni viceversa.

Si nos encargamos de estudiar detalladamente al principio de eficacia observaríamos que guarda relación directa y sin agregaciones con los principios de legalidad, calidad, oportunidad y juridicidad²⁷ –que serán analizados en líneas posteriores–, ya que, comprenden que las actividades administrativas de la administración pública se realizarán para el cumplimiento de sus fines previstos en ley; y, en el ámbito de sus competencias, y la eficiencia, en una concepción corta: es una medida de logros de resultados.²⁸

Al amparo de los principios de eficacia y eficiencia entenderemos parcialmente el motivo por el cual la administración pública goza de la potestad para emitir actos administrativos y de ejecutar forzosamente los mismos. A través de estas figuras jurídicas se busca cumplir sus objetivos, con prestación voluntaria de los ciudadanos o no.²⁹

²⁵ Ramón Parada Vásquez, *Derecho Administrativo II: Régimen Jurídico de la Actividad Administrativa* (Madrid: Marcial Pons, 2000), 90.

²⁶ Segundo Menéndez Pérez, "El principio de eficacia de la función administrativa. Virtualidad práctica: estudio jurisprudencias", *Cuadernos de Derecho Judicial* (1994), 32.

²⁷ Gladys Camacho Cepeda, "Los principios de eficacia y eficiencia administrativas", en *La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990 - 2000* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica Conosur Ltda, 2001), 513.

²⁸ Idalberto Chiavenato, *Introducción a la teoría general de la administración* (México: McGraw-Hill, 2006), 20.

²⁹ España Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *Primer Ejercicio del Proceso Selectivo para ingreso en la Escala de Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, O.A., M.P. (INSST)*. V. enero 2024, 6, <https://www.insst.es/documents/d/portal-insst/tema-5-la-administracion-publica>.

Así pues, acorde a las conceptualizaciones dadas y al amparo de los principios estudiados, existen tres aspectos fundamentales de la administración pública en su contexto legal:

- Competencia administrativa.
- Origen.
- Alcance de sus fines.

Sobre la competencia administrativa, según lo estatuido en el artículo 65 del COA, se entiende como el alcance para actuar permitido por el ordenamiento jurídico³⁰ a la administración pública para obrar y cumplir sus fines legales, en cognición a la materia, el territorio, el tiempo y el grado. La competencia en razón al tiempo se trata de las situaciones en que un órgano tiene ciertas potestades otorgadas solo por un tiempo específico³¹. Según el territorio la competencia se refiere al espacio geográfico donde es válido el uso de la función: si se sobrepasa, el acto es nulo o no existe.³² En razón a la materia se relaciona con las acciones o funciones que el órgano puede realizar legítimamente, es decir, con el contenido de los actos y con las circunstancias de hecho que los motivan³³. Por último, la competencia según el grado se relaciona con el nivel que tiene un órgano en la estructura jerárquica dentro de la administración, aun existiendo norma expresa la competencia según el grado puede subsanarse en casos de avocación y delegación³⁴.

La competencia es el conjunto de la suma de facultades que posee la administración pública para emitir las diferentes actividades administrativas para cumplir con sus fines legales³⁵. De forma similar Juan Francisco Linares acusa que la competencia es el medio que tiene la administración pública para cumplir sus objetivos.³⁶

En tal virtud, la administración pública solo actúa cuando la ley le otorga el poder de actuar según el lugar, el tema, el nivel, el valor y/o el momento,³⁷ configurándose la

³⁰ Eduardo García de Enterría y Fernández Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 10ª. ed. (Madrid: Civitas, 2000) 431.

³¹ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Parte General*, primera edición (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017), XII-14.

³² Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, (Madrid: Tecnos, 2005), 421.

³³ Enrique Sayagués, *Tratado de derecho administrativo* (Montevideo: 1953), 433.

³⁴ *Ibíd.*, 34.

³⁵ *Ibíd.*, 113.

³⁶ Juan F. Linares, *Derecho Administrativo*, (España: Editorial Astrea de A. y R. Depalma 1998), 65.

³⁷ Libardo Rodríguez, *Derecho administrativo: General y colombiano* (Bogotá: Editorial Temis, 2008), 322-3.

competencia administrativa como el conjunto de facultades de los órganos y entes que forman el Estado. Si la ley no habilita a la administración para actuar³⁸, esta, no puede emitir, entre otras cuestiones, acto administrativo alguno³⁹.

Es necesario indicar que, el artículo 66 del COA prevé la competencia presunta e implícita⁴⁰, siendo la primera cuando la ley establece una atribución a una administración pública, sin precisar el órgano responsable, para lo cual le corresponde a la máxima autoridad expedir las normas de regulación interna, tales como estatutos; mientras que, la competencia implícita es cuando la ley estatuye de manera expresa el órgano o la entidad encargada de su ejercicio.

Conforme al párrafo descrito, existen tres tipos de relación entre la administración pública, los principios de eficacia, eficiencia y la competencia administrativa, tales como: la relación negativa, la positiva y la mixta.

La negativa se da cuando la administración pública está limitada a lo dispuesto en la ley como se lo señaló en párrafos anteriores, y por eso, su acción será inválida si no se basa en una potestad legal.

La positiva se da cuando los órganos del Poder Ejecutivo pueden hacer los actos que necesiten para lograr sus objetivos ante la falta de leyes que definan bien sus potestades.

Y, la competencia mixta es una visión moderna que combina a las dos anteriores y determina que la administración pública actuará dependiendo la situación jurídica⁴¹.

Además de la permisividad que otorga la competencia para emitir actividad administrativa, la administración pública no puede renunciar a la competencia otorgada o prorrogar su ejercicio,⁴² solo por ley⁴³ o mandato judicial, en cuestiones específicas, podrá obligar a la administración de no actuar acorde a sus atribuciones, cualquier tipo de

³⁸ Ecuador Sala de lo Contencioso Administrativo, "Resolución", en *Juicio n.º: 205-00*, Registro Oficial 371, 18 de julio de 2001, 34.

³⁹ Para ejemplificar lo mencionado, podemos tomar en cuenta lo previsto en el artículo 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, prevé como responsabilidad civil culposa la incompetencia de la autoridad que la devolución del pago indebido.

⁴⁰ *Ibíd.*, 161.

⁴¹ Jorge E. Santos, "La transformación de la vinculación de la Administración pública a la legalidad", *Revista de Derecho del Estado* n.º 18 (2006): 173-7, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/748/0>.

⁴² Franchini Flaminio, *La delegazione amministrativa* (Milano: Giuffrè, 1950), 28, citado en Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Marchas y contramarchas en Economía y Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2015), 373, https://mail.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas1.pdf.

⁴³ A excepción cuando la norma que disponga la renuncia de la competencia sea menor que la ley que otorga la misma, incluso, aun cuando dicha competencia se otorgó de manera indebida.

acto o contrato que busque aquella finalidad carecerá de eficacia jurídica y será declarado nulo. En tal consecuencia, la administración está obligada para el cumplimiento de sus fines y competencias, ejercer la potestad de autotutela ejecutiva, en el caso que nos atañe, a través del procedimiento de ejecución forzosa.

Los principios sub exánime conllevan que la actividad administrativa tenga como fundamento primordial el respeto a la Constitución, como a las disposiciones jerárquicas superiores en el ordenamiento jurídico aplicable,⁴⁴ (EC 2008, art. 226), téngase en cuenta aquello como el segundo aspecto fundamental de la administración pública en su contexto legal: el *origen*.

Para finalizar, sobre el alcance de sus fines, no cabe duda, el principio de eficacia no se agota en la mera aplicación de la norma para el cumplimiento de sus fines, sino que prevé que las mismas sean previas, claras y públicas, con la única finalidad que sean aplicables por autoridad bajo el ejercicio de su competencia y en cumplimiento de las reglas de trámite del proceso o procedimiento, de ser el caso.

Los principios de eficacia y eficiencia, respectivamente, se relacionan con los fines de la administración pública, y, el procedimiento a seguir para llegar a cumplir sus objetivos de forma expedita, y, sin obstáculos⁴⁵, pero, también trae consigo que se elimine cualquier tipo de obstáculo que no garantice el ejercicio de los derechos de las personas. Por ello, el cumplimiento de los fines se vincula con el principio de coordinación.⁴⁶ El desempeño de la función administrativa demanda de la coordinación de acciones para cumplir con los fines de la administración pública, coordinación que debe ser ordenada y racional, evitando la duplicidad de actuaciones administrativa y/o la omisión.

La legalidad es el eje primordial del acto administrativo que radica en que el Estado y todas las instituciones que actúan en su nombre, ejercerán las competencias y facultades descritas en el ordenamiento jurídico.⁴⁷ Es necesario no confundir la presunción de legalidad con el principio de legalidad, este último es un mandato de cumplimiento obligatorio de carácter general de las normas que conforman el

⁴⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Desarrollo Jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional* (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2016), 29, <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/33423.pdf>.

⁴⁵ Andrés Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*, (Quito: Ediciones Continente, 2019), 2.

⁴⁶ *Ibíd*, 9.

⁴⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Desarrollo Jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional*, 30.

ordenamiento jurídico.⁴⁸ De tal forma, la legalidad determina que cada actividad/actuación administrativa se lo realizará bajo el cumplimiento de lo previsto en ley previa.⁴⁹

La administración pública debe cumplir con los requisitos legales que se prevé para cada actuación administrativa. Ferrajoli llama a esto: “la garantía política de la fidelidad de los poderes público (...) que consiste en el respeto por parte de estos de la legalidad constitucional”⁵⁰. A igual manera, Colombo asevera: “cada poder público debe actuar estrictamente en su órbita de atribuciones”⁵¹. Este principio se enfoca en el cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.

El principio en mención “contiene un alcance ampliado, ya que actualmente se lo refiere como principio de estricta legalidad o principio de juridicidad de la administración pública.”⁵²

El principio de juridicidad alude que las autoridades administrativas, servidores/as públicos/as y quienes actúen al amparo de una potestad estatal cumplirán estrictamente con lo determinado en la Constitución, las leyes, los reglamentos, decretos con fuerza de ley y en general toda norma que se encuentre por encima del acto administrativo, en su contexto mandatorio, prohibitivo y permisivo⁵³; entiéndase aquello como la legalidad formal de la administración, mientras que, la legalidad material conlleva que las actuaciones administrativas deben efectivizar y garantizar los derechos de los/as ciudadanos/as, como deber primordial del Estado.⁵⁴

Como se aprecia, el legislador definió que la actuación administrativa -acto de simple administración, acto administrativo, hecho administrativo, acto reglamentario y demás- fuera de las atribuciones de la institución emisora vulneraría el núcleo esencial del principio de legalidad y la facultad de competencia (acto ilegítimo), mientras que, cualquier acción contra legem o prater legem (contra ley o fuera de ley) no se ajustaría al

⁴⁸ Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General* (Madrid: Iustel, 2009), 54.

⁴⁹ Eduardo García de Enterría y Ramón Fernández Tomás, *Curso de Derecho Administrativo I* (Madrid: Aranzadi, 2013), 480.

⁵⁰ Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal* (Madrid: Editorial Trotta, 1995), 943.

⁵¹ Juan Colombo, "Funciones del derecho procesal constitucional", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2002* (2002): 137.

⁵² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 37-19-IN*, 21 de diciembre de 2021, 27.

⁵³ Cristóbal Osorio Vargas, *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador Parte General* (Santiago: Thomson Reuters, 2015), 279.

⁵⁴ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 3.

principio de juridicidad (acto arbitrario).⁵⁵ Dicho de forma anexa, cada actuación administrativa se configura estrictamente en la órbita de las funciones legales otorgadas y en apego al ordenamiento jurídico vigente.⁵⁶

En este apartado es necesario referirnos al principio *tempus regit actum*⁵⁷ que postula que la norma procesal y procedimental se aplica al momento “de su promulgación en el Registro Oficial y por ende, será obligatoria y se entenderá conocida por todos desde entonces.”⁵⁸

Bajo estas líneas, la normativa aplicable para la administración pública es aquella que se toma como referencia en el momento en el que tiene lugar la actuación administrativa, a diferencia de las normas que estatuyen faltas (sustantivas), en donde el patrón de aplicación es el momento del cometimiento de la misma, puesto que, un procedimiento es un conjunto de actuaciones legales en constante cambio, la implementación de una norma que regula el procedimiento después de una infracción administrativa no vulnera, en sí misma, el principio de legalidad.

Con arreglo a lo previsto en el COA, las disposiciones legales (leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones y demás) aplicables a cada actuación administrativa en el procedimiento de ejecución forzosa –como veremos más adelante– se agotan acorde momento procedimental en que nacen y están sujetos a la normativa que los regula.⁵⁹ Esto no obsta que la administración no emita actuaciones a través de la discrecionalidad en derecho, ya que, los entes estatales gozan de libertad decisora sobre un asunto concreto, siempre que el ordenamiento jurídico haya regulado varias opciones igualmente válidas y legales, en otras palabras, se refiere a una libertad y a cierta indeterminación normativa como elementos esenciales de la discrecionalidad.⁶⁰ En este sentido, la discrecionalidad es fundamental, porque, mediante ella, la administración materializa sus fines legales, lo que viene a legitimar su actuación.⁶¹

⁵⁵ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Suplemento, 7 de Julio 2017, art. 18.

⁵⁶ Colombo, "Funciones del derecho procesal constitucional", 137.

⁵⁷ También conocido como el principio de aplicación inmediata.

⁵⁸ Ecuador, *Código Civil*, Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio 2005, art. 6.

⁵⁹ Corte IDH, “Sentencia de 30 de enero de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Liakat Ali Alibux VS. Suriname, 30 de enero de 2014, párr. 56*, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf.

⁶⁰ Perú Tribunal Constitucional, *Sentencia dentro del expediente N° 009-2004-AC/TC, 05 de julio de 2004*, párr. 8, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>.

⁶¹ Colombia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia de 30 de noviembre de 2006 (Radicación número: 11001-03-26-000-2000-00020-01(18059))*, 30 de noviembre de 2006, 49,

La discrecionalidad es la capacidad de decisión que el ordenamiento jurídico proporciona a la administración para sopesar el interés general (cumplimiento del ordenamiento jurídico),⁶² potestad que nace de manera expresa en norma o por la imprecisión de las normas legales que sistematizan la actividad administrativa.

1.2. Formas jurídicas

Respecto a las *formas jurídicas* son aquellas actividades administrativas que emite y/o regula la administración pública acorde a sus competencias legales. Tomando en cuenta que la actividad administrativa es el producto del desempeño de las distintas funciones del Estado, por los distintos entes del Estado, y para reconocerlas no basta con un solo criterio sino la combinación de ellos.⁶³

Dejando atrás la separación de poderes tradicionalista, desde una perspectiva del derecho administrativo, podemos prever tres tipos de órganos, entidades de la administración pública: legislativo, judicial y administrativo, esta separación se da por la correlativa relación que existe entre poderes y órganos.⁶⁴ Cada uno de estos órganos emiten sus actos propios,⁶⁵ tales como el acto judicial que puede ser emitido únicamente por la función judicial, es de carácter sub-legal y tiene el valor de cosa juzgada,⁶⁶ el acto legislativo es un acto de carácter normativo con efectos generales; y, el acto administrativo, desde un punto de vista no formal, son todas las actuaciones realizadas por la administración pública,⁶⁷ y, siendo este último puede ser emitido por los tres órganos del Estado.

La administración pública a través de tareas de orden fáctico da cumplimiento a sus competencias previstas en ley. De tal forma, la actividad administrativa se realiza

[https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/11001-03-26-000-2000-00020-01\(18059\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/11001-03-26-000-2000-00020-01(18059).pdf)

⁶² Hugo Marín Hernández, *Discrecionalidad Administrativa* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007), 1002.

⁶³ Allan Brewer Carías, *Tratado de Derecho Administrativo: El Derecho administrativo y sus principios fundamentales* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2013), 36, <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2013/07/BREWER-TRATADO-DE-DA-TOMO-I-9789803652067-txt-1.pdf>.

⁶⁴ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: La Defensa del Usuario y del Administrado* (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014), II-1, https://gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo2.pdf.

⁶⁵ “[...] cada órgano no se limita siempre únicamente a la función que esencialmente le corresponde, y que por lo tanto la separación de las funciones en cuanto atribución de las mismas a órganos diferenciados se realiza imperfectamente”. *Ibíd.*

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.*, 37.

diariamente, de forma permanente y se plasma de manera variada en la realidad social,⁶⁸ otorgándole su carácter formal, mientras que, desde su carácter material, la actividad administrativa incide en la esfera jurídica de las y los ciudadanos.⁶⁹

Por ello, el Estado y todas sus instituciones y servidores que actúen en virtud de una potestad estatal deberán actuar bajo un criterio finalista,⁷⁰ como se analizó anteriormente y, que buscan satisfacer las necesidades públicas, gestionar los recursos públicos; y, salvaguardar los derechos de los particulares, pues resulta imperativo que la administración pública salvaguarde los derechos de los ciudadanos, tanto individuales como colectivos.

Como se pudo observar en el apartado anterior, la actividad administrativa se encuentra regulada bajo los principios ya analizados, pero existen otros principios que la administración pública debe acatar, como: celeridad; consolidación; control posterior; pro administrado, gratuidad, simplicidad, veracidad, no duplicidad, mejora continua y tecnología de la información.⁷¹ Además, con respecto a la administración pública, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano⁷² declara que la administración deberá actuar conforme a los principios de eficacia, seguridad jurídica, buena fe, racionalidad, igualdad de trato y economía.

En tal contexto podemos destacar tres características esenciales de la actividad administrativa:

- 1) Es una actividad reglada: “el orden jurídico dispone que ante tal o cual situación de hecho él debe tomar tal o cual decisión; el administrador no tiene elección posible: su conducta le está dictada con antelación por la regla de derecho;”⁷³
- 2) Es una actividad pública: Solo las instituciones públicas tienen la potestad para actuar en nombre y representación del Estado; y,

⁶⁸ La Administración pública también actúa en el derecho privado, como los actos jurídicos de derecho público que deben acoplarse con los actos jurídicos de derecho privado de la Administración, así lo prevé el inciso final del artículo 89 del *Código Orgánico Administrativo*, esto no obsta la separación entre una actividad administrativa y las demás dentro del Estado, como la legislativa o política.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Álvaro Tafur Galvis, *Teoría del Acto Administrativo* (Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1975), 6-7.

⁷¹ Ecuador, *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*, Registro Oficial 353, Suplemento, 23 de octubre 2018, art.3.

⁷² CLAD Consejo Directivo, *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración pública, 10 de octubre de 2023, cap. 2*, https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf.

⁷³ Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, X-13.

- 3) Es una actividad heterogénea: Engloba una infinidad de acciones y operaciones.

Consecuentemente, la actividad administrativa son los diferentes conjuntos de actuaciones y operaciones de carácter público realizada por la administración pública que se encuentran regulados por el derecho administrativo; sin embargo, aunque exista esta heterogeneidad, existen tres situaciones en las cuales la administración pública emitirá actuaciones, puesto que, serán los hechos que darán origen a la actividad administrativa.

-De oficio: Cuando es la propia administración pública quien inicia e impulsa la actividad administrativa, bajo el cumplimiento de una obligación legal.

-A petición: Al amparo del ejercicio del derecho de petición de los ciudadanos y/o del derecho a recurrir al fallo.

-Atención inmediata: Son por hechos ineludible que deben ser atendidos por la administración pública de forma inmediata.

Conociendo lo anteriormente descrito podemos encontrar en la legislación ecuatoriana, las siguientes actividades administrativas:

- 1) Acto de simple administración.
- 2) Contrato administrativo.
- 3) Hecho administrativo.
- 4) Acto normativo de carácter administrativo.
- 5) Acto administrativo.⁷⁴

Al respecto, se procederá únicamente con el estudio del acto administrativo por guardar relación directa con el procedimiento de ejecución forzosa.

2. El acto administrativo

El acto administrativo es un título ejecutivo de inmediata aplicación,⁷⁵ al considerarse legal y válido desde el momento en que se emite,⁷⁶ hasta que la autoridad competente y por los procedimientos legales establecidos declare lo contrario, otorgándole fuerza ejecutoria para su cumplimiento total e íntegro.⁷⁷ Líneas que se

⁷⁴ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 89.

⁷⁵ Antonio José Sánchez Sáez, "La ejecución forzosa del acto administrativo en el derecho español", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 49, n.º 145 (2016): 269, <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2016.145>.

⁷⁶ Víctor Rafael Hernández Mendible, "La ejecución de actos administrativos", *Derecho PUCP* 2011, n.º 67, (2011): 361, <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.017>.

⁷⁷ José Araujo Juárez, *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado* (Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2005), 332-7.

preceptúan como una de las figuras jurídicas más importantes del derecho administrativo: la presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo,⁷⁸ o, conocido anteriormente como “cosa juzgada administrativa”.⁷⁹

La presunción de legalidad se fundamenta en la necesidad de asegurar la eficacia y eficiencia ⁸⁰ de la administración pública,⁸¹ que deberá buscar el cumplimiento de sus decisiones plasmadas en un acto administrativo con una mínima utilización de recursos y tiempo; respecto de lo cual, la administración goza de la potestad de la autotutela ejecutiva,⁸² la misma que se materializa mediante un conjunto de acciones encaminadas a dar cumplimiento efectivo del acto, pese a la resistencia de la persona interesada, en otras palabras, a través del procedimiento de ejecución forzosa.

Debemos tomar en cuenta que, conforme al artículo 39 COA la persona interesada⁸³ debe obedecer las disposiciones dadas por la administración pública en el acto administrativo, que suele ser, en su mayoría, de carácter administrativo sancionador. Para ello, existen tres actuaciones sucesivas que la administración pública debe cumplir:

- 1) Comunicación. - Es la actuación que se le comunica a la persona interesada que tiene una obligación por cumplir, emitida en un acto administrativo;
- 2) Cumplimiento voluntario. - Es la advertencia a la persona interesada que tiene un tiempo para cumplir con la obligación impuesta; y,
- 3) Ejecución forzosa. – Actuación que inicia el procedimiento de coerción por parte de la administración pública para ejecutar por la fuerza el acto administrativo.⁸⁴

⁷⁸ Gustavo Esquivel Vásquez, "Reflexiones sobre la presunción de legalidad del acto administrativo en el derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México* 58, n.º 250 (2017): 238, <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2008.250.60940>.

⁷⁹ Francisco Tinajero, "La Cosa Juzgada en lo Administrativo", *Revista de Derecho*, n.º 42 (1982), 155-123.

⁸⁰ Juan B. Lorenzo De Menbiela, "Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración pública", *Revista de Administración pública*, n.º 164 (2004), 331, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26893juanblorenzodemembielarap164.pdf>.

⁸¹ Para efectos de esta investigación, se preferirá el término “Administración pública” para referirnos a toda institución, organismo y dependencias del Estado, así para referirnos a las servidoras o servidores y para las personas que actúen en virtud de una potestad estatal. Además, también será para referirnos al órgano público en la concepción dada por el tratadista Agustín Gordillo.

⁸² Jaime Villacreses Valle, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", *Revista Eurolatinoamericana De Derecho Administrativo* 6, n.º2 (2019): 229, <https://doi.org/10.14409/reoeda.v6i2.8777>.

⁸³ Conforme a lo estatuido en el artículo 149 del *Código Orgánico Administrativo*, en la presente investigación nos vamos a referir como “persona interesada” para aquella a quien está dirigido el acto administrativo.

⁸⁴ Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 269.

Además, “El acto administrativo es una declaración. Se trata de una declaración intelectual y, en consecuencia, un acto jurídico que excluye los actos de pura ejecución o actos materiales que puede realizar la administración pública”⁸⁵

Por su parte, Santofimio aseveró que el acto administrativo es: “(...) toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos”⁸⁶

De esta manera, podemos señalar que el acto administrativo se relaciona, en términos prácticos, con el concepto de resolución administrativa. Esto no se debe a que el nombre automáticamente lo convierta en un acto administrativo, sino porque según la definición tradicional, se entiende como la declaración de voluntad realizada de manera unilateral por autoridad pública competente que genera efectos jurídicos individuales efectos jurídicos individuales de manera directa.⁸⁷

Ambas concepciones se encuentran en apego a lo avizorado en el COA que estatuye:

Es 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. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.⁸⁸

La definición dada por el código en mención es la adecuada y la correcta, puesto que, el ERJAFE y el Código Orgánico de Organización Territorial “COOTAD” en donde se establecía que el acto administrativo es: “toda declaración”, traía consigo una gran confusión que incluía no solo al acto administrativo en razón a la actividad administrativa, sino también al referente a la actividad legisladora o política.⁸⁹

El concepto de “acto administrativo” desempeña un rol metodológico y organizado dentro del derecho administrativo, figura jurídica que “está desprovista, en consecuencia, de caracteres dogmáticos que exijan arribar a una definición determinada como única válida y verdadera.”⁹⁰

⁸⁵ Ecuador Corte Nacional de Justicia Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, “Sentencia”, en *Juicio No. 0122-2011* de 20 de junio de 2014, 12.

⁸⁶ Jaime Santofino Gamboa, *Tratado de Derecho Administrativo* (Bogotá: Edición Universidad Externado de Colombia, 2003), 131.

⁸⁷ Andrés Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionador*, 58.

⁸⁸ Ecuador, *Código Orgánico Administrativos*, art. 98.

⁸⁹ Aguilar, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*, 152.

⁹⁰ Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, IX-1.

3. El procedimiento de ejecución forzosa

“El acto administrativo es un título ejecutivo en sí mismo, como pueden ser los contratos o las leyes y reglamentos que puedan ser de directa aplicación.”⁹¹ Por lo que, la administración pública tiene la potestad de hacer cumplir sus actos administrativos, incluso si el obligado se niega a hacerlo voluntariamente. Esta potestad se denomina ejecución forzosa. La ejecución forzosa se diferencia de la vía de hecho, que es una actuación ilegal. La administración pública también puede recurrir a la coacción directa, que consiste en la utilización de la fuerza física, en casos excepcionales.⁹²

Bajo estas líneas podemos dividir a la ejecución forzosa en dos conceptualizaciones esenciales: primero, la ejecución forzosa de los actos administrativos es un procedimiento administrativo que permite a la administración pública hacer cumplir un acto administrativo que no ha sido voluntariamente cumplido por el obligado; y, segundo, la ejecución coercitiva de los actos administrativos se basa en el principio de la autotutela ejecutiva, según el cual la administración debe garantizar el cumplimiento de sus decisiones para asegurar el adecuado funcionamiento del Estado.⁹³

Para García de Enterría y Fernández: “La ejecución forzosa de los actos administrativos es el procedimiento administrativo encaminado a dar cumplimiento efectivo a un acto administrativo pese a la resistencia de la persona obligada”⁹⁴. Para Muñoz es: “la facultad de la administración de ejecutar por sí misma sus decisiones, sin necesidad de impetrar el auxilio de la Justicia, y sin que medie ningún debate previo sobre su adecuación a la legalidad.”⁹⁵. López-Muñiz señala: “La ejecución forzosa es el procedimiento administrativo mediante el cual la administración pública, utilizando los medios coercitivos que le otorga el ordenamiento jurídico, obliga al cumplimiento de un acto administrativo que no ha sido voluntariamente cumplido por el obligado”⁹⁶. Y, para Alonso: “La ejecución forzosa es el conjunto de actos administrativos encaminados a

⁹¹ Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 270.

⁹² *Ibíd.*, 269.

⁹³ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 229.

⁹⁴ Eduardo García de Enterría y Ramón Fernández Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, 17ª.ed. (Pamplona: Civitas, 2016), 243.

⁹⁵ Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General: Tomo III Los Principios de Constitucionalidad y Legalidad* (Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015), 321.

⁹⁶ Miguel López-Muñiz, *Expropiación Forzosa: El Justiprecio: Guía Práctica y Jurisprudencia* (Madrid: Colex Editorial Constitución y Leyes, 2019), 275.

hacer efectivo un acto administrativo que no ha sido voluntariamente cumplido por el obligado”⁹⁷.

Estos conceptos coinciden en que la ejecución forzosa de los actos administrativos es un procedimiento administrativo que permite a la administración pública hacer cumplir un acto administrativo que no ha sido voluntariamente cumplido por el obligado, definición que se acerca a la determinada en la normativa ecuatoriana.⁹⁸

A pesar de la necesidad de ejecución forzosa en algunos casos, es crucial salvaguardar los derechos individuales de los administrados. La ejecución forzosa debe llevarse a cabo respetando los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y juridicidad, asegurando que no se produzca un exceso en el ejercicio del poder administrativo.⁹⁹

Empero, cabe señalar que, la ejecución forzosa no recae sobre todos los actos administrativos; este privilegio se reserva principalmente para aquellos actos que resultan desfavorables o imponen algún tipo de gravamen sobre los afectados. Es importante destacar que los actos que pueden ser objeto de ejecución forzosa suelen ser resoluciones que dan por terminado el procedimiento administrativo, no simples actuaciones interlocutorias. Es fundamental que el acto administrativo especifique claramente el alcance exacto de la obligación, ya que esta precisión es necesaria tanto para exigir el cumplimiento como para imputar el incumplimiento al interesado.

Asimismo, el acto administrativo debe cumplir con todas las formalidades y requisitos que requiere para su adecuada notificación. De igual manera, su eficacia no puede encontrarse en suspenso, haber expirado por el paso del tiempo, o verse afectada por alguna situación o suceso que determine el retardo o la finalización de esta. En el caso de que no se haya cumplido voluntariamente y se requiera una ejecución coercitiva, se necesitará verificar que efectivamente se le concedió un plazo razonable para que el administrado lo realice por sus propios medios.

La determinación de un tiempo para la ejecución voluntaria debe ir acompañada de un apercibimiento, en el que se advierte al interesado que, en caso de incumplimiento, se llevará a cabo la ejecución forzosa, especificando además el medio que se empleará para ello. Esto involucra que, no es suficiente con el acto administrativo como título de

⁹⁷ Diego Gutiérrez Alonso, *El Proceso de Ejecución Forzosa: Problemas Actuales y Soluciones Jurisprudenciales* (Madrid: La Ley, 2015), 280.

⁹⁸ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 235.

⁹⁹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 236.

ejecución, sino que se requiere que junto a él se encuentre la advertencia y la verificación del no cumplimiento de este.¹⁰⁰

En razón de ello, como puede observarse es necesario que la administración pública cumpla con ciertos parámetros para la imposición de alguna medida de ejecución forzosa por incumplimiento del acto administrativo.

3.1. Iuris Tatum del procedimiento de ejecución forzosa

Es importante dejar por sentado que, la ejecución forzosa de los actos administrativos es una potestad que tiene la administración pública para hacer cumplir sus decisiones, aún en contra de la voluntad de los administrados. Esta potestad se encuentra prevista en nuestro ordenamiento jurídico, estableciendo que los/as ciudadanos/as cumplirán, sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto, entre otros, en las decisiones adoptadas por autoridad competente.¹⁰¹

Cuando existe incumplimiento voluntario de los actos administrativos, coexiste al mismo tiempo los medios de ejecución forzosa. “Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la administración en el término establecido. A falta de término, se ejecutarán inmediatamente.”¹⁰² En este sentido, es sustancial aludir que, el inicio de un procedimiento de ejecución forzosa, siempre será precedido de un acto administrativo que, previamente haya puesto fin a un procedimiento y que este haya generado efectos jurídicos en un individuo. Además, se prohíben actos de ejecución que no sean precedidos de un procedimiento y de un acto administrativo¹⁰³.

De igual forma, Dromi considera que el principio de ejecutividad del acto administrativo es: “el derecho a la exigibilidad y el deber de cumplimiento que el acto importa a partir de su notificación.”¹⁰⁴ A igual modo, “(...) la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento

¹⁰⁰ Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General: Tomo XII Actos administrativos y sanciones administrativas* (Madrid: Agencia Estatal, 2015), 113.

¹⁰¹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art.39.

¹⁰² Caterina Balasso Tejera, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1998), p. 613.

¹⁰³ Colombia Corte Suprema de Justicia en sala político-administrativa, *Sentencias No.189 y No. 190*, 8 de mayo de 1991.

¹⁰⁴ Roberto Dromi, *El Acto Administrativo* (Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997), 88.

mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.”¹⁰⁵

Bajo estas líneas, se colige que, para iniciar el procedimiento de ejecución forzosa de un acto administrativo, el mismo debe cumplir con ciertas características formales.

Primero, debe existir la validez del acto administrativo a la luz de la normativa vigente. Un acto administrativo es válido si reúne todos los requisitos formales y materiales exigidos por la ley.

Segundo, el acto administrativo debe ser eficaz, esto se refiere a su aptitud para causar los efectos jurídicos establecidos en la normativa legal como lo hemos analizado anteriormente. Un acto administrativo es eficaz si ha sido notificado a los interesados y no ha sido suspendido o anulado; respecto de lo cual, es una condición indispensable para el cumplimiento de sus fines. Si un acto administrativo no es eficaz, no producirá los efectos previstos en la ley y, por lo tanto, no cumplirá su función.

La eficacia del acto administrativo se constituye, entre otras cosas, una vez que haya sido notificado al administrado,¹⁰⁶ entendamos que la notificación es la actuación con la que se da a conocer al administrado el contenido de dicho acto, a fin de procurar el respeto a las garantías del debido proceso y del derecho a la defensa.¹⁰⁷ A partir de una visión de lege lata, varios juristas han desarrollado la definición de notificación. La notificación constituye el método formal y solemne de comunicación entre la administración y la(s) persona(s) interesada(s), en donde algunos servidores aseveran cumplir con la entrega de la copia escrita de la actuación administrativa a una persona.

Volviendo a la eficacia del acto, el jurisconsulto Hernández-Mendible, sostiene: “[...] en virtud del principio de inmediatez, la eficacia de los actos administrativos debe materializarse una vez producida la notificación personal.”¹⁰⁸

Mientras que, la ejecutividad del acto administrativo constituye un elemento esencial en la dinámica de las acciones gubernamentales. Este atributo confiere a las decisiones administrativas la capacidad de producir efectos prácticos, transformando teorías y disposiciones en acciones tangibles, puesto que, se fundamenta en la necesidad de que las decisiones gubernamentales sean efectivas y eficientes. Esta característica confiere a la administración pública la capacidad de implementar políticas, hacer cumplir

¹⁰⁵ Colombia Corte Constitucional de la República de Colombia, *Sentencia No. C-069/95*, 23 de febrero de 1995.

¹⁰⁶ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 101.

¹⁰⁷ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 164.

¹⁰⁸ Hernández, “La ejecución de actos administrativos”, 363.

la ley y llevar a cabo acciones concretas para el bienestar general. La ejecutividad es inherente a la naturaleza misma de la función administrativa, permitiendo la aplicación concreta de las normas y políticas establecidas.

Aunque la ejecutividad es esencial para la eficacia administrativa, debe manejarse cuidadosamente para evitar la vulneración de derechos individuales. El ejercicio desmedido de la ejecutividad puede conducir a decisiones arbitrarias y a la limitación de libertades fundamentales. Por lo tanto, el equilibrio entre la ejecutividad y la protección de derechos es crucial para mantener un Estado de derecho justo y equitativo.

Por otro lado, existe otra condicionante para iniciar el procedimiento de ejecución forzosa, que es, cuando el acto administrativo haya causado estado (ejecutoriedad). El COA indica que un acto administrativo causa estado cuando:

1. Se eligió la vía contenciosa administrativa.
2. Se emitió la resolución del recurso de apelación.
3. No se interpuso el recurso de apelación en los plazos dispuestos.¹⁰⁹

Mientras el acto administrativo no haya causado estado bajo de las causales antes descritas, la administración pública no puede iniciar el procedimiento de ejecución forzosa.

En este punto, es necesario clarificar cuando el acto administrativo puede ser ejecutado forzosamente por la administración, pues el COA de manera novedosa incluyó una nueva etapa o fase en estas actuaciones, como se verá a continuación.

Previo a la expedición del COA, el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, en su artículo 179, determinaba que ponen fin a la vía administrativa, entre otros, las resoluciones de los recursos de apelación y revisión.

Asimismo, el artículo 176 del estatuto en mención determinaba que, cuando las resoluciones y actos administrativos no ponen fin a la vía administrativa, estos podrán ser recurridos a través del recurso de apelación dentro de los tiempos dispuesto en esta norma, plazo después del cual, la resolución causaba firmeza a todos los efectos. Finalmente, el numeral 3 del artículo 203 del ERJAFE, establecía que la resolución era ejecutiva cuando ponía fin a la vía administrativa, es decir que, con la resolución del recurso de apelación o transcurrido el plazo para su interposición el acto administrativo

¹⁰⁹ Es necesario conocer que, 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 el artículo 218 del *Código Orgánico Administrativo*.

causaba firmeza y tenía que ser cumplido de forma obligatoria por el administrativo, esto de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 124 de dicho estatuto.

Por su lado, y como quedó señalado en líneas precedentes, el artículo 218 del COA determina que el acto administrativo causa estado, para el caso en cuestión, cuando se ha expedido una resolución respecto del recurso de apelación o cuando no se ejerció el derecho de apelar el acto dentro los plazos establecido en este código, además señala que, el acto es firme cuando no admite impugnación en ninguna vía, refiriéndose a la administrativa y jurisdiccional. Por lo que, ha de notarse que, el COA asimila la firmeza señalada en el ERJAFE con la de haber causado estado, mientras que redefine a esta como el agotamiento de la impugnación tanto en vía administrativa como en jurisdiccional.

En consecuencia, el artículo 260 del COA señala que, el acto administrativo es ejecutivo desde que causa estado en la vía administrativa, teniendo que ser cumplido obligatoriamente por el administrado, so pena de que la administración lo ejecute forzosamente, sin que se necesite alguna otra condición o exigencia para su acatamiento.

Para finalizar, sobre el *iuris tantum* podemos considerar que es la presunción solo de derecho que ordena admitir como probado algo, mientras no se tenga prueba de lo contrario. Por ello, la eficacia, la validez y la falta de interposición de un recurso y demás, son presunciones solo de derecho para iniciar el procedimiento de imposición de las medidas de ejecución forzosa.¹¹⁰

3.2. La administración y sus medios de ejecución forzosa

Los actos administrativos representan la manifestación de la voluntad de la administración pública en el ejercicio de sus funciones. La eficacia de estos actos puede verse comprometida cuando no son acatados voluntariamente por los sujetos obligados. Ante esta situación, los medios de ejecución forzosa se convierten en herramientas indispensables para garantizar el cumplimiento de las decisiones administrativas y, por ende, para preservar el orden jurídico y la legalidad del sistema administrativo.¹¹¹

Estas medidas coercitivas permiten preservar el orden jurídico y la legalidad del sistema administrativo, asegurando que las decisiones administrativas se traduzcan en acciones concretas que contribuyan al interés general y al bien común.¹¹² Es fundamental

¹¹⁰ La suspensión del acto administrativo impide su ejecución, pero no afecta su validez. La anulación del acto administrativo, por su parte, implica la pérdida de su validez y, por lo tanto, de su eficacia.

¹¹¹ Hernández, "La ejecución de actos administrativos", 366.

¹¹² Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 269.

que el ejercicio de estos medios se realice con prudencia, equilibrio y respeto a los derechos fundamentales, además, cumpliendo los principios propios para de este tipo de procedimientos, garantizando así la legitimidad de la imposición de la medida de ejecución forzosa pertinente.

3.3. Principios aplicables al procedimiento de ejecución forzosa

Adicionalmente a los principios que hemos descrito al inicio de la presente investigación, es pertinente indicar que, existen principios que directamente son aplicables al procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos, los mismos que han sido recogidos por la ley, en unos casos, y, por la doctrina administrativas en otros.

Principio de proporcionalidad

La administración pública, en su búsqueda de hacer efectivos sus actos administrativos, se encuentra inmersa en un delicado equilibrio entre la eficacia en la ejecución y el respeto irrestricto de los derechos individuales. En este contexto, el principio de proporcionalidad emerge como un pilar esencial que orienta y limita las acciones de la administración durante el procedimiento de ejecución forzosa.¹¹³

Este principio impone la obligación de que las medidas coercitivas adoptadas sean proporcionadas a los objetivos perseguidos, evitando así arbitrariedades y excesos que podrían menoscabar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La proporcionalidad, entendida como la relación adecuada y equitativa entre los medios utilizados y los fines perseguidos, se convierte en una guía indispensable en el procedimiento de ejecución forzosa. Este principio implica que las medidas adoptadas por la administración deben ser idóneas para alcanzar el objetivo deseado, necesarias en términos de eficacia y, sobre todo, proporcionadas en relación con los derechos afectados.

Para varios estudiosos del derecho, bajo el principio de proporcionalidad, no puede dar varios hechos, como:

No cabría, con base en este principio, realizar una ejecución subsidiaria injustificadamente más cara que la que se exigía al administrado originario; tampoco cabría imponer multas coercitivas muy elevadas o con plazos muy breves; ni tampoco embargar la vivienda habitual para el cobro de una sanción cuando antes se podría haber procedido contra el automóvil u otros bienes muebles, etc.¹¹⁴

¹¹³ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 236.

¹¹⁴ Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 287.

Ya que, al igual que las sanciones administrativas deben ser proporcionadas a la gravedad de la infracción cometida. Esto significa que la sanción debe ser adecuada para disuadir al infractor de volver a cometer la infracción, pero no debe ser excesiva, de modo que afecte desproporcionadamente a sus derechos y libertades.¹¹⁵

Sin embargo, en el presente estudio, la aplicabilidad de la proporcionalidad en la ejecución forzosa se basa en la teoría trabajada por el Tribunal Constitucional alemán,¹¹⁶ siendo Robert Alexy¹¹⁷ uno de sus mayores contribuyentes, ya que, el mismo es un principio general del Derecho que se aplica en diversos ámbitos del ordenamiento jurídico, entre ellos el Derecho Administrativo.

De tal forma, el principio de proporcionalidad en el procedimiento de ejecución forzosa conlleva:

En primer lugar, la idoneidad exige que las medidas de ejecución forzosa sean aptas para lograr el cumplimiento de los actos administrativos. Deben ser adecuadas al fin perseguido, evitando la adopción de medidas ineficaces o desproporcionadas que podrían conducir a resultados contraproducentes. La administración debe seleccionar cuidadosamente los medios más eficientes para alcanzar sus objetivos,¹¹⁸ respetando en todo momento la dignidad y los derechos de los ciudadanos.

La necesidad, como segundo componente de la proporcionalidad, demanda que no existan medios menos restrictivos disponibles para alcanzar los mismos fines. En otras palabras, la administración debe justificar la imposición de medidas coercitivas, demostrando que no hay alternativas menos invasivas que permitan lograr el mismo propósito. Esto evita la adopción de medidas excesivas que puedan vulnerar innecesariamente los derechos de los ciudadanos.

La proporcionalidad, finalmente, requiere que la intensidad de las medidas adoptadas sea equitativa en relación con la gravedad del incumplimiento. Esto implica

¹¹⁵ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 231.

¹¹⁶ El Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) ha desarrollado una jurisprudencia muy importante sobre el principio de proporcionalidad. En su sentencia de 15 de enero de 1958, el BVerfG estableció que el principio de proporcionalidad es una garantía fundamental de los derechos fundamentales.

¹¹⁷ Robert Alexy, uno de los filósofos del Derecho más influyentes del siglo XX, ha desarrollado una teoría del principio de proporcionalidad que ha tenido una gran influencia en la doctrina jurídica. Según Alexy, el principio de proporcionalidad es un principio de ponderación que permite resolver conflictos entre principios. En este sentido, el principio de proporcionalidad exige que los principios en conflicto sean sopesados o ponderados de manera que se llegue a una solución que sea justa y equilibrada.

¹¹⁸ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 16.

que la administración no puede imponer sanciones desproporcionadas o excesivas que excedan la magnitud de la infracción cometida.

De esta manera podemos decir que, el principio de proporcionalidad en el procedimiento de ejecución forzosa actúa como un freno contra posibles abusos de poder y garantiza que la administración pública actúe con moderación y respeto a los derechos fundamentales. Al exigir que las medidas coercitivas sean idóneas, necesarias y proporcionadas, este principio asegura que la ejecución forzosa se lleve a cabo de manera equitativa y justa. Su observancia no solo contribuye a la legitimidad de la administración, sino que también preserva la confianza de los ciudadanos en un sistema que equilibra eficacia y respeto a los derechos individuales.

Principio de menor onerosidad

La ejecución forzosa de los actos administrativos constituye una faceta esencial del ejercicio de la potestad administrativa, pero debe llevarse a cabo dentro de los límites establecidos por los principios fundamentales que rigen el Estado de Derecho.

Entre estos, el principio de menor onerosidad¹¹⁹ del medio emerge como un criterio crucial en la elección de los métodos y medidas coercitivas para garantizar el cumplimiento de las decisiones administrativas.

Este principio obliga a la administración a seleccionar los medios menos gravosos para los afectados, garantizando así un equilibrio entre la eficacia¹²⁰ de la ejecución y la protección de los derechos individuales.¹²¹

La menor onerosidad del medio implica que, al momento de aplicar medidas coercitivas, la administración debe buscar aquellas que impongan la carga más ligera posible sobre los ciudadanos afectados.¹²² Este enfoque se justifica en la necesidad de evitar que la ejecución forzosa cause un perjuicio desproporcionado a los particulares, respetando su dignidad y derechos fundamentales.

Este principio exige que la administración explore alternativas menos gravosas antes de recurrir a medidas más coercitivas.¹²³ La imposición de sanciones financieras, por ejemplo, debería considerarse después de evaluar otras posibles acciones que no tengan un impacto económico significativo en los afectados. Esto implica un deber de

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 3.

¹²¹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 37.

¹²² Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General* (Madrid: Iustel, 2019) 342.

¹²³ José María Baño León, *Derecho Administrativo* (Madrid: Tecnos, 2019), p. 242.

ponderación por parte de la administración, evaluando cuidadosamente la idoneidad de cada medio y seleccionando aquel que cause la menor interferencia en los derechos de los ciudadanos.

Además, la menor onerosidad del medio implica que, incluso cuando sea necesario recurrir a medidas más fuertes, estas deben ser proporcionadas y limitadas en su alcance. La administración debe evitar la adopción de medidas excesivas que vayan más allá de lo necesario para lograr el cumplimiento de los actos administrativos. Esto se alinea con el principio de proporcionalidad, garantizando que la coerción sea justa y equitativa en relación con la infracción cometida.

La aplicación del principio de menor onerosidad del medio también resalta la importancia de la flexibilidad en la actuación administrativa. Las autoridades deben tener la capacidad de adaptar sus acciones a las circunstancias específicas de cada caso, evitando enfoques rígidos que podrían conducir a resultados injustos o desproporcionados. Esta flexibilidad permite una administración más ajustada a los principios de equidad y justicia, preservando la legitimidad de sus acciones.

Por último, el principio de menor onerosidad del medio en la ejecución forzosa de los actos administrativos es esencial para equilibrar la eficacia de la administración con la protección de los derechos individuales. Al exigir que se escojan los medios menos gravosos, este principio fortalece la legitimidad de la actuación administrativa y contribuye a mantener la confianza de los ciudadanos en un sistema que busca la justicia y el respeto a la dignidad humana.

Principio de congruencia

El principio de congruencia es un principio general del derecho que se aplica en el procedimiento administrativo. Este principio exige que la resolución administrativa se ajuste a lo solicitado por el interesado.

En el ámbito de la ejecución forzosa de los actos administrativos, el principio de congruencia exige que la administración adopte las medidas necesarias para cumplir el acto administrativo, pero sin excederse de lo que se ha ordenado.¹²⁴ Por ello, la congruencia también se vincula estrechamente con el principio de proporcionalidad. Las medidas coercitivas deben ser proporcionadas a la gravedad del incumplimiento, evitando excesos que puedan resultar en una carga desproporcionada para el ciudadano afectado.

¹²⁴ *Ibíd.*

Este principio conlleva que la administración adopte las medidas necesarias para cumplir el acto administrativo. Esto significa que la administración debe utilizar todos los medios a su alcance para lograr el cumplimiento del acto, siempre que estos medios sean legales y proporcionados. Por otro lado, la administración no debe excederse de lo que se ha ordenado. Esto significa que la administración no debe adoptar medidas que vayan más allá de lo que se ha dispuesto en el acto administrativo.

El principio de congruencia en la ejecución forzosa tiene una especial relevancia en la protección de los derechos del administrado. Este principio evita que la administración ¹²⁵pueda adoptar medidas arbitrarias o excesivas para cumplir el acto administrativo.

Principio formalista

Básicamente este procedimiento se encuentra constitucionalmente garantizado, aquello que conocemos como “regla de trámite”.

El principio formalista es un principio general del Derecho que exige que los procedimientos administrativos se desarrollen de acuerdo con las formas y requisitos establecidos por la ley. En el ámbito de la ejecución forzosa de los actos administrativos, el principio formalista exige que la Administración adopte las medidas de ejecución forzosa conforme al procedimiento legalmente establecido.¹²⁶

El principio formalista en la ejecución forzosa se manifiesta en los siguientes aspectos:

1. La administración debe notificar al obligado la determinación de activar el procedimiento de ejecución forzosa.
2. La administración debe garantizar el derecho a la defensa al obligado antes de adoptar la medida de ejecución forzosa.
3. La administración debe motivar la medida de ejecución forzosa que adopte.

El principio formalista en la ejecución forzosa tiene una especial relevancia en la protección de los derechos del administrado. Este principio evita que la administración pueda adoptar medidas de ejecución forzosa de forma arbitraria o abusiva.

La Corte Constitucional del Ecuador ha interpretado este principio como la regla de trámite en sus sentencias, señalando que las reglas de trámite son aquellas que regulan la forma en que las autoridades participan en la toma de sus decisiones, y, el trámite que

¹²⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en Casos *n.º: 740-12-EP/20, n.º: 546-12-EP/20 y n.º: 2543-16-EP/21*.

¹²⁶ *Ibíd.*

deben observarse para ello. El incumplimiento de la garantía de la regla de trámite puede constituir una vulneración del derecho al debido proceso, siempre que se produzca una lesión de un derecho constitucional atribuible a la inobservancia de dicha regla. En este sentido, la Corte ha reconocido que la violación de las reglas de trámite puede afectar los derechos a la defensa, a la igualdad, a la imparcialidad del juzgador y a la seguridad jurídica.¹²⁷

El principio formalista es una garantía fundamental de los derechos del administrado en el procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos. Este principio evita que la administración pueda adoptar medidas de ejecución forzosa de forma arbitraria o abusiva.

4. Medios de ejecución forzosa

En el complejo entramado de la administración pública, los actos administrativos representan la materialización de la voluntad estatal, siendo imperativo que estos sean cumplidos en su totalidad por los destinatarios. La realidad nos muestra que, en ocasiones, los sujetos obligados no acatan dichas decisiones de manera voluntaria, generando un desafío para el ordenamiento jurídico y para la eficacia de la administración. Ante esta situación, la administración pública cuenta con diferentes medios de ejecución forzosa que pueden adoptarse en diversas formas.

En el Derecho administrativo nacional, se ha reconocido tanto el derecho de la administración a que sus actos sean cumplidos de forma obligatoria (privilegio de la ejecutividad), como la facultad de la misma para ejecutarlos por sí misma en caso de incumplimiento (potestad de ejecutoriedad).

El COA prevé en su artículo inicial, su alcance y regulación formal y material.¹²⁸ Podemos destacar que dicho cuerpo legal regula a la administración pública en su ejercicio; no obstante, compartiendo el criterio de Morales: *“El COA adolece de muchos errores que, reitero, deben ser de manera urgente enmendados para lograr la tan anhelada seguridad jurídica y una real tutela de los derechos ciudadanos.”*¹²⁹

Sin menoscabo de lo mencionado, el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece que los actos administrativos por regla general se ejecutarán una vez emitidos y notificados, con excepción de los que necesiten aprobación, cumplir alguna condición

¹²⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en Caso n.º: 1572-20-EP, 09 de mayo de 2024, 8.

¹²⁸ Aguilar, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*, 65.

¹²⁹ Aguilar, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*, 56.

adicional, o que una norma señale cosa distinta. La ejecución forzosa de los actos administrativos es una excepción a la regla general de la ejecución voluntaria.

El COA establece en su Título V un marco normativo detallado respecto a los medios de ejecución forzosa, los cuales son fundamentales en el ámbito administrativo para garantizar el cumplimiento de las decisiones y resoluciones emitidas por las autoridades administrativas competentes. Estos medios de ejecución forzosa son instrumentos legales que permiten asegurar el acatamiento de las obligaciones establecidas y se encuentran regulados en dicho cuerpo legal. En este sentido, este Código proporciona un conjunto de herramientas que las autoridades administrativas pueden emplear para hacer cumplir las disposiciones legales de manera efectiva.¹³⁰

Los medios específicos por los cuales se ejecuta un acto administrativo son la ejecución sobre el patrimonio, la ejecución sustitutoria, la imposición de multas compulsorias y la coacción sobre las personas.¹³¹

4.1. Multas compulsorias

Uno de los medios de ejecución forzosa más común es la multa coercitiva o sanción pecuniaria, mediante la cual se impone al sujeto obligado una penalización económica por el incumplimiento de las obligaciones impuestas en el acto administrativo. Esta medida no solo busca compensar el perjuicio causado por el incumplimiento, sino también ejercer presión económica sobre el infractor para que cumpla con lo ordenado.¹³²

Como puede observarse en el párrafo anterior, las multas compulsorias no sustituyen a las sanciones administrativas,¹³³ ya que, estas últimas son medidas punitivas que se utilizan para castigar al infractor por su comportamiento. Las sanciones administrativas pueden ser multas, clausuras de establecimientos, suspensión de actividades y demás. En ningún caso las multas compulsorias pueden sustituir a las sanciones administrativas. Las multas compulsorias se utilizan para obligar al infractor a cumplir con la norma, mientras que las sanciones administrativas se utilizan para castigar al infractor por su comportamiento.¹³⁴

Uno de los principales objetivos de la multa compulsoria es disuadir a los sujetos obligados de incumplir los actos administrativos, promoviendo así el respeto a la

¹³⁰ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 235.

¹³¹ *Ibíd.*, art. 237.

¹³² Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 280.

¹³³ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 239.

¹³⁴ *Ibíd.*

autoridad y fortaleciendo el Estado de Derecho.¹³⁵ Al establecer consecuencias económicas para el incumplimiento, se busca incentivar el cumplimiento voluntario de las decisiones administrativas y desincentivar la conducta negligente o desafiante.

La imposición de una multa compulsoria debe estar precedida por un procedimiento administrativo en el que se garantice el derecho de defensa del sujeto obligado y se demuestre fehacientemente el incumplimiento del acto administrativo, otorgándose un plazo razonable para que se cumpla con lo ordenado por la administración.¹³⁶

La multa debe ser un medio de coerción proporcionar y progresivo,¹³⁷ que permita asegurar el cumplimiento de los actos administrativos; empero, debe aplicarse para obligaciones personalísimas, esto es, que no pueden ser cumplidas por la administración pública o por un tercero.¹³⁸

Es importante destacar que la efectividad de la multa compulsoria como medida de ejecución forzosa depende en gran medida de su aplicación efectiva y de la certeza de su cumplimiento. La administración pública debe contar con los medios y mecanismos suficientes para hacer efectiva la cobranza de las multas impuestas, asegurando así que estas cumplan su propósito disuasorio y coercitivo.

El COA determina la imposición de multas compulsorias y la clausura de establecimientos como medidas para asegurar el cumplimiento del acto administrativo.¹³⁹ Estas multas y clausuras se aplicarán de manera progresiva y proporcional hasta que se logre el cumplimiento efectivo del acto administrativo, sin que puedan considerarse como una sustitución del mismo. Es importante destacar que las multas compulsorias son independientes de otras sanciones que puedan imponerse y son compatibles con estas.

4.2. Ejecución sobre el Patrimonio

El apremio sobre el patrimonio es una figura jurídica que faculta a la administración pública para intervenir en el patrimonio del sujeto obligado con el fin de asegurar el cumplimiento de sus actos administrativos. Esta medida se fundamenta en el principio de supremacía del interés general y en el deber del Estado de velar por la

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ Hernández, “La ejecución de actos administrativos”, 368.

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ *Ibíd.*

¹³⁹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 240.

legalidad y el orden público, siendo utilizada como último recurso cuando los medios de persuasión y las demás medidas coercitivas han resultado infructuosas.

La ejecución sobre el patrimonio del acto sancionador ocurre cuando el infractor debe abonar una cantidad específica de dinero,¹⁴⁰ como por ejemplo el pago de una multa, y no lo hace de manera voluntaria. En este caso, se procede con el proceso de ejecución coactiva. Es necesario que la deuda sea clara, esté vencida y sea exigible, y que el infractor no la haya abonado o satisfecho dentro del plazo establecido por la autoridad correspondiente.

Uno de los mecanismos más comunes de apremio sobre el patrimonio es el embargo de bienes, mediante el cual la administración pública puede retener los activos del sujeto obligado hasta que este cumpla con lo dispuesto en el acto administrativo. Esta medida, si bien puede afectar los derechos de propiedad del afectado, se justifica en la necesidad de asegurar el interés general y de evitar que el incumplimiento de las decisiones administrativas quede impune.

Es importante destacar que el ejercicio del apremio sobre el patrimonio debe realizarse siempre dentro del marco legal establecido y respetando los derechos fundamentales del afectado. La administración pública debe garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del sujeto obligado, así como asegurar la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas. Además, es fundamental que la aplicación de esta medida sea supervisada por órganos independientes para evitar posibles abusos o arbitrariedades por parte de la administración. Verbigracia cuando el cobro de las sanciones de multas deben realizarla acudiendo a los órganos jurisdiccionales.¹⁴¹

En síntesis, el apremio sobre el patrimonio se erige como un mecanismo indispensable que asegura el acatamiento de los actos administrativos y para preservar la legalidad y el orden público en el seno de la administración pública.

Con respecto al apremio patrimonial como medio de ejecución forzosa si el acto administrativo implica el pago de una suma de dinero, el COA señala que se procederá según lo dispuesto en el procedimiento de ejecución coactiva¹⁴².

¹⁴⁰ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 237.

¹⁴¹ Hernández, "La ejecución de actos administrativos", 369.

¹⁴² Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 238.

4.3. Ejecución sustitutoria

Este mecanismo permite a la administración pública realizar por sí misma la actividad que debía realizar el obligado, a su costa. Procede cuando el acto administrativo puede ser susceptible de ejecución por persona distinta del obligado,¹⁴³ en otras palabras, para obligaciones no personalísimas.¹⁴⁴

La administración pública puede ejecutar el acto administrativo por sustitución de forma directa o indirecta. La ejecución directa se da cuando el Estado ejecuta el acto administrativo por sí mismo, mientras que, la ejecución indirecta es cuando este encarga la ejecución del acto administrativo a un tercero.¹⁴⁵

Para que la administración pública pueda delegar la ejecución de una sanción administrativa a un tercero, debe tener un acuerdo legal con él.¹⁴⁶ El acuerdo legal debe estar firmado por la administración pública y el tercero. El acuerdo legal debe especificar las condiciones de la ejecución de la sanción administrativa, como el precio, el plazo y las responsabilidades. El acuerdo legal es importante para proteger los derechos tanto de la administración pública como del tercero. El acuerdo legal garantiza que la sanción administrativa se ejecute de forma correcta y que el tercero sea compensado por su trabajo.

Sobre los gastos de la ejecución sustitutoria serán a cargo del obligado. Estos gastos incluyen los costes de la ejecución del acto administrativo y los daños y perjuicios causados por la demora en el cumplimiento de la obligación.

Al respecto, el COA determina que, la ejecución sustitutoria se aplica cuando el acto administrativo implica una obligación de hacer que puede ser realizada por otra persona que no sea la obligada originalmente. Las administraciones públicas tienen la facultad de ejecutar estos actos de manera sustitutiva, y la persona obligada debe reembolsar los gastos generados “con un recargo del 20% más el interés legal hasta la fecha de pago y la indemnización por los daños derivados del incumplimiento de la obligación principal.”¹⁴⁷

¹⁴³ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 238.

¹⁴⁴ Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 276.

¹⁴⁵ Hernández, "La ejecución de actos administrativos", 368.

¹⁴⁶ *Ibíd.*

¹⁴⁷ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 239.

4.4. Compulsión sobre personas

Esta medida se define como la utilización de la fuerza pública para obligar a un individuo a realizar una acción personalísima que se niega a cumplir y cuando los otros medios no sean eficaces para el cumplimiento del acto administrativo.¹⁴⁸ Se trata de un instrumento coercitivo, el más gravoso para la libertad individual.¹⁴⁹

Desde el punto de vista legal, la compulsión sobre personas encuentra respaldo en las normativas nacionales e internacionales que regulan el ejercicio del poder estatal y la función administrativa. Sin embargo, su aplicación debe estar sujeta a principios constitucionales como el debido proceso, la proporcionalidad, la legalidad y el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.¹⁵⁰

Este medio resulta ser el más debatido de la ejecución forzosa, utilizado únicamente para obligaciones personalísimas de no hacer o soportar. La legislación y la jurisprudencia española, concuerdan en que su uso debe encontrarse previamente estipulado en una norma de rango legal y que su aplicación debe respetar la dignidad humana y a los derechos fundamentales, ya que la fuerza física por parte de la administración debe constituir la última ratio, aplicándose solo en casos excepcionales y bajo control judicial¹⁵¹.

Al referirse a este medio de ejecución forzosa, el COA dispone que, cuando un acto administrativo atribuya una obligación de abstenerse de realizar ciertas acciones o de tolerar ciertas situaciones, dicha obligación puede ser ejecutada “por compulsión directa en los casos en que la ley lo autorice.”¹⁵² Esta ejecución debe llevarse a cabo con el respeto genuino por el valor intrínseco de cada ser humano afectado y a los derechos reconocidos en la Constitución.

Como se colige, el COA prevé los mecanismos para la ejecución forzosa de los actos administrativo; empero, una revisión crítica del título y articulado se revela una ausencia de regulación específica sobre el procedimiento a seguir en estas actuaciones. Esta falta de detalle genera incertidumbre jurídica tanto para la administración pública como para los administrados. La ausencia de un marco legal claro dificulta la aplicación.

¹⁴⁸ *Ibíd.*

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 240.

¹⁵¹ Eduardo Calvo Rojas, "Autotutela ejecutiva de la Administración", *Revista de Administración Pública*, n.º 223 (2024): 27.

¹⁵² Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 241.

eficaz de la ejecución forzosa, poniendo en riesgo la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Capítulo segundo

La falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa

En Ecuador, al igual que en muchos otros países, la ejecución forzosa de actos administrativos es un procedimiento crucial para garantizar el cumplimiento las resoluciones adoptadas por las autoridades gubernamentales. Si bien el COA establece algunos principios generales y los medios de ejecución forzosa, no existe una ley específica o capítulo normativo que regule este procedimiento de manera universal y detallada, como se analizó anteriormente. Esta falta de regulación genera incertidumbre jurídica y abre la puerta a la vulneración de derechos fundamentales.

1. Las consecuencias de la falta de regulación

Una de las principales preocupaciones derivadas de esta falta de regulación es la posibilidad de interpretaciones ambiguas por parte de las autoridades encargadas de llevar a cabo este procedimiento. La ausencia de pautas claras puede conducir a decisiones discrecionales que no estén respaldadas por la ley o que violen los derechos y garantías de los ciudadanos. Esto puede abrir la puerta a la arbitrariedad y al abuso de poder por parte de los funcionarios públicos, lo que a su vez mina la confianza de la ciudadanía en la imparcialidad y la justicia del sistema administrativo.

Otro problema asociado con la falta de regulación en la ejecución forzosa de actos administrativos es la ineficiencia y la lentitud en el proceso. Sin directrices claras sobre cómo proceder en cada caso, los funcionarios pueden enfrentarse a situaciones de incertidumbre que dificultan la toma de decisiones y alargan innecesariamente el proceso. Esto no solo afecta la confianza de los ciudadanos en la administración pública, sino que también puede tener consecuencias negativas en la eficacia y la legitimidad del sistema administrativo en su conjunto.

Quizás el peligro más grave de la falta de regulación en la ejecución forzosa de actos administrativos sea el riesgo de violaciones de derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin una normativa adecuada que garantice el respeto a los derechos humanos, existe la posibilidad de que se cometan abusos contra la intimidad, la propiedad o la libertad de las personas durante este proceso. Estas violaciones no solo constituyen una

vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima, sino que también atentan contra los valores democráticos y los principios del Estado de Derecho.

En síntesis, la falta de regulación plantea una serie de riesgos significativos que afectan tanto la eficacia como la legitimidad de la administración pública. Para preservar la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales y garantizar el respeto a los derechos individuales, es fundamental establecer normas claras y precisas que rijan este proceso. Estas normativas deben garantizar la imparcialidad, la eficiencia y el respeto a los derechos en todas las etapas de la ejecución forzosa de actos administrativos. Solo así se podrá construir un sistema administrativo justo, transparente y respetuoso de los principios democráticos en Ecuador.

La influencia del derecho administrativo español es significativa en el derecho administrativo ecuatoriano, y la ejecución forzosa no es la excepción. Así, la comparación constante del COA con las leyes administrativas de España en la academia ecuatoriana, demuestra que estas leyes sirven como el referente extranjero más importante. Las similitudes y diferencias que se discuten en las comparaciones de los estándares ecuatorianos y españoles son un claro indicador de las ideas prestadas o, por el contrario, de la convergencia, como se observa a continuación:

Cuadro Comparativo de Medios de Ejecución Forzosa: Artículos Relevantes en el COA, COOTAD, ERJAFE y Ley 39/2015

Medio de Ejecución Forzosa	Código Orgánico Administrativo (COA - Ecuador)	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) Versión Anterior a la vigencia del COA (Ecuador)	Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, versión anterior a la vigencia del COA (ERJAFE - Ecuador)	Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (España)	Observación
Ejecución sobre el patrimonio	El artículo 238 del COA señala que, si se trata de una obligación dineraria, el procedimiento a seguir es el de ejecución coactiva.	Artículo 380 (Apremio sobre el patrimonio), determina además que, en cualquier caso, no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a la ley y a la normativa del gobierno autónomo descentralizado respectivo o de conformidad a su potestad sancionadora, artículo en el que adicionalmente se incluyen las multas compulsorias.	El artículo 164 adicionalmente determinaba que no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal.	El artículo 101 adicionalmente determina que no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal	Como se puede apreciar, las normas que sirvieron de base para la expedición del COA, todas coinciden en que la imposición de la mayoría de medios de ejecución forzosa debe realizarse conforme lo establezca una norma de rango legal

Ejecución sustitutoria	El artículo 239 señala que, las administraciones públicas, por sí o a través de otros, pueden ejecutar en forma sustitutoria, los actos que la obligada no ha cumplido. La persona obligada debe pagar los gastos generados por esta actividad de ejecución, con un recargo del 20% más el interés legal hasta la fecha del pago y la indemnización por los daños derivados del incumplimiento de la obligación principal.	Artículo 378 (Ejecución por el funcionario competente), que menciona la posibilidad de ejecutar el acto a expensas del obligado si este no cumple (ejecución subsidiaria) en los mismos términos que el COA	No contiene artículos específicos que desarrollen detalladamente este medio de ejecución forzosa.	Artículo 102 (Ejecución subsidiaria) señala a diferencia de las anteriores que, el importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el apremio patrimonial respecto de la ejecución coactiva; y, en el que además se determina que este tipo de obligaciones se impondrán de acuerdo lo estableció en una norma de rango legal
Multa compulsoria	El artículo 240 dispone que estas multas se aplicarán de forma proporcional y progresiva hasta lograr el cumplimiento efectivo del acto administrativo.	Artículo 380 (Apremio sobre el patrimonio): Estas multas se impondrán de forma proporcional y progresiva hasta lograr el cumplimiento efectivo del acto administrativo. La reglamentación y limitaciones estarán establecidas en la normativa seccional correspondiente.	No contiene artículos específicos que desarrollen detalladamente este medio de ejecución forzosa.	Artículo 103 (Multa coercitiva), señala que estas se impondrán cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen
Coacción sobre las personas	Artículo 275, que describe su uso para obligaciones personalísimas de no hacer o soportar, con énfasis en debido respeto a la dignidad de la persona ejecutada y los derechos reconocidos en la Constitución, en los casos en que la ley lo autorice.	Artículo 381 (Compulsión), a diferencia del COA, señalaba que podrán ser ejecutados por compulsión directa en los casos en que la ley o la normativa del nivel de gobierno respectivo expresamente lo autorice.	El artículo 165 hablaba de la compulsión en los mismos términos que el COA	El artículo 104 determina la compulsión en los mismos términos que el COA

Fuente: Las indicadas en la tabla
Elaboración propia

De esta manera podemos dilucidar, tanto en la norma española que sirvió de base para expedir las normas que regulan el procedimiento administrativo en Ecuador, como las normas ecuatorianas que se encontraban vigentes previo a la vigencia del COA; que estas coinciden en señalar, en la mayoría de casos, que los medios de ejecución forzosa se impondrán con arreglo a lo establecido en una norma de rango legal, o mediante complementariedad reglamentaria, como lo establecía en su debido momento el COOTAD, lo que guarda estrecha relación con el debido proceso dispuesto en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, referente al principio de

tipicidad y reserva de ley; considerando que los medios de ejecución forzosa se aplican principalmente sobre actos administrativos sancionadores.

Conforme lo determinó la Corte Constitucional, al referirse a la garantía del debido proceso, esta es de trascendental importancia para la institucionalidad democrática del Estado, pues implica: 1) que solo el órgano legislativo puede tipificar infracciones; y, 2) como un límite del poder punitivo del Estado, que la determinación de infracciones y la imposición de sanciones, solo es legítima si se ejecuta acorde a las leyes preexistentes al acto imputado y si la sanción que se pretende imponer se encuentra prevista en la Constitución o la ley.

Es así que, esta garantía tiene una doble dimensión: 1) la formal.- que demanda que las infracciones y sanciones se encuentren determinadas por escrito en una norma de rango legal (*lex scripta*), lo que guarda armonía con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución; y, 2) la material.- dentro de la que se encuentra el principio de tipicidad

Este mandato otorga a las personas previsibilidad y seguridad de que sus conductas solo podrán ser sancionadas por infracciones que se encuentran tipificadas de manera previa al acto imputado (*lex praevia*); a través de una formulación clara y precisa del injusto penal y su respectiva sanción (*lex certa*) y exclusivamente por aquellos supuestos establecidos de manera taxativa en la ley, sin que sea admisible una interpretación extensiva o aplicación analógica de los tipos penales y las penas (*lex stricta*)¹⁵³

Asimismo, la Corte Constitucional reconoció que la ley puede permitir la colaboración de reglamentos a fin de especificar a mejor detalle las infracciones y sanciones, siempre que, de forma expresa, así lo determina la norma de rango legal. Esta flexibilidad en la reserva de ley se debe a que los ilícitos administrativos no son tan graves como lo penales; y, que, al existir infinidad de sectores sociales en los que la administración pública interviene, resulta una tarea imposible para el legislador determinar cada una de las conductas posibles viéndose obligado el legislador a emitir leyes que se concreten con reglamentos, acuerdos, resoluciones, ordenanzas y demás atos emitidos por otros órganos con facultad normativa¹⁵⁴.

2. Vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima

¹⁵³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso No. 1364-17-EP*, 21 de junio de 2023, párrafo 33.2.

¹⁵⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º 46-16-IN*, 14 de septiembre de 2022, 20-1-2.

2.1. Seguridad jurídica

La Corte Constitucional del Ecuador afirmó que, entre otros, uno de los aspectos funcionales del principio de seguridad jurídica, “es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente.”¹⁵⁵

El concepto de seguridad jurídica se basa en el de certidumbre y en la necesidad humana de tener confianza y convicción en el uso del poder que se le concede a alguien para defender sus derechos y disfrutarlos plenamente, sin miedo a que sean vulnerados fácilmente; por eso es importante indicar las diferentes visiones conceptuales que hay sobre el concepto de seguridad jurídica. Por otro lado, también podemos afirmar que la seguridad jurídica es un valor que se relaciona estrechamente con los Estados de Derecho y que se traduce en exigencias objetivas de: corrección estructural y corrección funcional. Así se manifiesta la seguridad jurídica entendida como la aplicación de las garantías estructurales y funcionales a las circunstancias individuales.

Es importante manifestar que, el alcance del derecho a la seguridad jurídica conlleva que todas las personas sean iguales en derechos y gocen del mismo deber de cumplimiento de las decisiones legítimas de autoridad competente¹⁵⁶.

Debe tenerse en cuenta que la administración pública no solo necesita una norma para actuar, sino que, debe ser previa, clara y pública.¹⁵⁷ Entonces las actuaciones administrativas están condicionadas por el principio de “habilitación legal previa” y únicamente realizará actividad administrativa cuando se cumpla los presupuestos de hecho que la norma prevé, pero, esto no significa que no se encuentre estrictamente sujeta a la ley, como un imperativo categórico, ya que, debemos tomar en cuenta que no precisamente el derecho administrativo y la administración pública han venido juntos, incluso, podemos precisar que la administración se enfrenta a problemas y necesidades sociales que el derecho administrativo y el ordenamiento jurídico no han plasmado o han previsto de diferente manera.

En fin, este principio establece que las normas jurídicas deben ser claras, previsibles y estables,¹⁵⁸ de manera que las personas puedan conocer sus derechos y obligaciones y actuar en consecuencia.

¹⁵⁵ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º 1921-11-EP*, 27 de septiembre de 2011, 9.

¹⁵⁶ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 11.2.

¹⁵⁷ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 82.

¹⁵⁸ *Ibíd.*

No existen normas claras y previsibles que determinen la actuación de la administración pública y de la(s) persona(s) interesada(s) en el procedimiento de ejecución forzosa, además, no se conoce que está previsto como prohibido, obligatorio y permitido¹⁵⁹ en dicho procedimiento; respecto de lo cual, la falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa vulnera la seguridad jurídica, bajo los motivos siguientes:

En primer lugar, la falta de claridad en los procedimientos puede generar confusión entre los ciudadanos, quienes pueden no entender cuáles son sus derechos y obligaciones en caso de enfrentarse a una ejecución forzosa. Esto puede dificultar su capacidad para tomar decisiones informadas y para defender sus intereses de manera efectiva.

En segundo lugar, la falta de regulación detallada puede abrir la puerta a abusos por parte de las autoridades administrativas. La discrecionalidad excesiva otorgada a estas autoridades puede dar lugar a decisiones arbitrarias o discriminatorias que no se ajustan a los principios de legalidad y equidad. Esto puede socavar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la administración de justicia.

En tercer lugar, la inseguridad jurídica puede tener un impacto negativo en la actividad económica y en el desarrollo social. Los ciudadanos y las empresas pueden volverse reticentes a invertir o a emprender actividades económicas si perciben que no pueden confiar en la estabilidad del marco legal y administrativo.

En cuarto lugar, los ciudadanos se encuentran en una situación de desventaja frente a la administración pública, ya que no disponen de las herramientas legales necesarias para defenderse de una ejecución forzosa ilegal o arbitraria. La ausencia de un procedimiento reglado limita las posibilidades de defensa y tutela judicial efectiva.

Y, en quinto lugar, la falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa debilita el Estado de Derecho, ya que erosiona la confianza en la ley y en las instituciones públicas. Se crea un ambiente propicio para la arbitrariedad y el abuso de poder, poniendo en riesgo la seguridad jurídica y la estabilidad social.

Por tal motivo, es necesario que el Estado ecuatoriano adopte las medidas necesarias para regular este procedimiento de forma clara y precisa, a fin de garantizar el

¹⁵⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Caso n.º: 0353-11-EP*, 17 de junio de 2015, 7.

cumplimiento de los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y proporcionalidad.

2.2. Confianza legítima

Este es un de los principios fundamentales en el derecho administrativo global moderno.¹⁶⁰ Se fundamenta en la certidumbre que deben tener los ciudadanos en el actuar, libre de toda arbitrariedad o capricho, de las autoridades públicas. Este principio surge como una extensión del principio de buena fe y establece que el Estado no puede modificar abruptamente las reglas que regulan sus relaciones con los particulares, sin otorgarles un período de transición para adaptar sus acciones a la nueva situación jurídica. Su propósito es proteger las expectativas válidas que los individuos han desarrollado en base a acciones u omisiones prolongadas en el tiempo por parte del Estado, ya sean activas o pasivas, así como normativas legales o interpretaciones de las mismas. Este principio no busca infringir o vulnerar derechos adquiridos, sino más bien resguardar las expectativas legítimas de los ciudadanos. Sin embargo, al igual que otros principios, la confianza legítima debe ser sopesada en el contexto específico con otros principios, especialmente con la protección del interés general y el principio democrático.¹⁶¹

La importancia de garantizar el principio de confianza legítima, radica que es una expresión del principio de la seguridad y la lógica, o, en un sentido contrario, de la prohibición de la arbitrariedad y la eliminación de la falta de certeza, previsibilidad e inseguridad jurídica.¹⁶² Además, este principio tiene como objetivo establecer que la administración deba ser “respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado [...] en el pasado”,¹⁶³ en línea con los principios de certeza, previsibilidad y seguridad jurídica.¹⁶⁴

La falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa da a lugar a interpretaciones ambiguas o discrecionales por parte de las autoridades encargadas de la ejecución forzosa. Esto puede llevar a decisiones arbitrarias que no estén justificadas por la ley o que para un caso, bajos los mismos hechos y las mismas obligaciones, se imponga diferentes medidas de ejecución forzosa sin que exista una motivación que justifique dicha decisión.

¹⁶⁰ Rodríguez-Arana, *El principio general del derecho a la confianza legítima*, 60.

¹⁶¹ Julio Piza Rodríguez, ed., *Curso de Derecho Tributario, procedimiento y régimen sancionatorio* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010) 123-4.

¹⁶² *Ibíd.*, 65.

¹⁶³ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 22.

¹⁶⁴ *Ibíd.*

Cuando los procedimientos no están claramente establecidos, dan cabida a posibles actuaciones abusivas de poder y a la vulneración de la confianza legítima con respecto a la expectativa que tienen los ciudadanos del actuar de las instituciones. Por ejemplo: en casos donde el acto administrativo obligue el derrocamiento de lo construido, un ejecutor podrá imponer una medida de ejecución sustitutoria sin el informe técnico pertinente, mientras que, otro ejecutor primero solicitará un informe técnico para observar si dicha medida fuese idónea para el momento.

Además, la falta de regulación puede conducir a la ineficiencia y a la lentitud en el procedimiento de ejecución forzosa. Sin pautas claras sobre cómo proceder en cada caso, los funcionarios pueden encontrarse ante situaciones de incertidumbre que dificulten la toma de decisiones y alarguen innecesariamente el procedimiento. Esto no solo afecta la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones públicas, sino que también puede tener consecuencias negativas en la eficacia y la legitimidad del sistema administrativo en su conjunto, hasta puede conllevar a la prescripción de la sanción, en caso de obligaciones que se deriven de un procedimiento administrativo sancionador.¹⁶⁵

Otro aspecto para considerar es el riesgo de violaciones de las garantías esenciales de las personas durante el procedimiento de ejecución forzosa. Sin una regulación adecuada que garantice el respeto a los derechos humanos, existe el peligro de que se cometan abusos contra la intimidad, la propiedad o la libertad de las personas. Esto no solo constituye una vulneración del principio de confianza legítima, sino que también atenta contra los valores democráticos y los principios del Estado de Derecho. Verbigracia, en el mismo caso de derrocamiento, el ejecutor podrá solicitar a la o al juzgador competente, el desalojo de las personas que se encuentran viviendo en la construcción, sin tomar las medidas necesarias sobre niños, personas vulnerables y demás. No solo la orden del juez es necesario para cumplir un desalojo, debe observarse los derechos de las personas.

En fin, la falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa del acto administrativo puede presentar una infinidad de inconvenientes que comprometen tanto la eficacia como la legitimidad de la administración pública. Para preservar la confianza legítima de los ciudadanos en las instituciones, es fundamental establecer normas claras y precisas que garanticen el respeto a los derechos fundamentales y eviten cualquier forma de arbitrariedad o abuso de poder por parte de las autoridades administrativas. Solo así se

¹⁶⁵ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 233.

podrá asegurar un sistema administrativo justo, transparente y respetuoso de los principios democráticos.

3. Posibles soluciones

Como se ha indicado anteriormente, la falta de regulación en el procedimiento de ejecución forzosa de actos administrativos plantea diversos desafíos que pueden comprometer la eficacia, la legitimidad y la confianza legítima en las instituciones gubernamentales. Sin embargo, es posible abordar esta problemática mediante la implementación de soluciones adecuadas que promuevan la transparencia, la legalidad y el respeto a los derechos individuales.

La falta de regulación en el procedimiento de ejecución forzosa de actos administrativos puede ser abordada mediante la implementación de diversas soluciones orientadas a promover la transparencia, la legalidad y el respeto a los derechos individuales. La elaboración de normativas específicas, la capacitación de funcionarios, la implementación de mecanismos de control y supervisión, y el fomento de la participación ciudadana son algunas de las medidas clave que pueden contribuir a superar esta problemática y fortalecer el Estado de Derecho en su conjunto.

Capacitación y formación de funcionarios: Tanto la Constitución de la República del Ecuador,¹⁶⁶ como la Ley Orgánica de Servicio Público, determinan que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables, dentro del que se encuentra, entre otros, el derecho a la capacitación y formación continua.¹⁶⁷ Este derecho se refleja en un servicio eficaz, eficiente y de calidad¹⁶⁸ por parte de los funcionarios encargados de llevar a cabo la ejecución forzosa de actos administrativos y resulta ser una solución importante. Es fundamental que estos profesionales estén debidamente preparados para interpretar y aplicar correctamente las normativas vigentes, evitando así interpretaciones ambiguas o decisiones arbitrarias. Asimismo, la capacitación en derechos humanos y en principios éticos es esencial para prevenir posibles violaciones de derechos fundamentales durante el proceso.

Implementación de mecanismos de control y supervisión: Para garantizar el cumplimiento de las normativas establecidas y prevenir posibles abusos de poder, es

¹⁶⁶ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 229.

¹⁶⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Servicio Público*, Registro Oficial 294, Suplemento, 6 de octubre de 2010, art. 23, lit. q).

¹⁶⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 227.

necesario implementar mecanismos eficaces de control y supervisión en el proceso de ejecución forzosa de actos administrativos. Estos mecanismos pueden incluir la creación de órganos independientes encargados de supervisar la actuación de las autoridades administrativas, así como la implementación de sistemas de rendición de cuentas y de transparencia en el ejercicio de sus funciones.

Fomento de la participación ciudadana: La participación ciudadana es un elemento fundamental para garantizar la legitimidad y la transparencia en la ejecución forzosa de actos administrativos. Por lo tanto, es importante promover la intervención directa de la ciudadanía en la creación, aplicación y evaluación de las normas y políticas vinculadas a este proceso. Esto puede lograrse a través de la consulta pública, la creación de espacios de diálogo y la promoción de la transparencia en la gestión pública.

Sin embargo, una de las soluciones más idóneas es el ejercicio de la acción legislativa a través de la reforma al COA, en la que se establezca, como lo hacían sus antecesoras y como lo determina la Ley 39/2015 española, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que los medios de ejecución forzosa se aplicarán con arreglo a una norma de rango legal; o, a su vez, mediante la colaboración reglamentaria, con el objetivo de que se pueda determinar con mayor agilidad la elaboración de normativas específicas que establezcan procedimientos claros y precisos para este fin. Estas normativas deben definir el procedimiento de ejecución forzosa para la toma de decisiones sobre la oportunidad y los medios que se deben aplicar. Es crucial que, estas normativas respeten los principios del Estado de Derecho y garantice el debido proceso y contengan como mínimo:

- 1) Cuando inicia el procedimiento;
- 2) Cuando es aplicable cada una de las medidas de ejecución; y,
- 3) Como finaliza el procedimiento.

Intentar regular el procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos a través de ley sería un trabajo monumental para el legislativo, considerando la infinidad de sectores sociales en los que la administración pública interviene, lo que conllevaría tiempo. Por ello, lo recomendable es que sea la propia administración pública que regule el procedimiento de ejecución forzosa a través de un acto normativo hasta que la regulación del procedimiento se encuentre en ley.

Capítulo tercero

Regulación del procedimiento de ejecución forzosa

Para que no exista posibles vulneraciones al principio de seguridad jurídica y a la confianza legítima, es necesario que se regule el procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos de la forma determinada en líneas precedentes.

Uno de los elementos que ayuda a especificar el principio de legalidad, es el debido procedimiento administrativo, por lo que, si no existe remisión reglamentaria específica determinada en la ley, para el caso de análisis el COA, no podría realizarse mediante acto normativo de carácter administrativo.

Sin embargo, una vez superada la barrera de la reserva de ley y de la complementariedad reglamentaria, el procedimiento de ejecución forzosa para la imposición de multas compulsorias, ejecución sustitutoria y la compulsión sobre las personas, debería, por lo menos, contener tres etapas sustanciales: el inicio, la sustanciación y la finalización.

1. Sobre el inicio del procedimiento de ejecución forzosa

Como lo analizamos en el título de Iuris Tantum del procedimiento de ejecución forzosa, los actos administrativos deben reunir ciertas características para que se proceda con su ejecución.

Que el acto administrativo cause estado es esencial para el inicio del procedimiento de ejecución forzosa. Es pertinente indicar, como ya se lo analizó previamente, que el COA diferencia la firmeza del acto con el haber causado estado. Según lo dispuesto en el artículo 218 del COA, un acto administrativo se considera que causó estado en la vía administrativa en tres casos: a) cuando se emite un acto administrativo como consecuencia de una apelación, b) si el plazo para presentar la apelación ha vencido sin que se haya ejercido el recurso, c) cuando se ha iniciado un procedimiento contencioso-administrativo relacionado con el acto que impuso una sanción. Mientras que, prevé que el acto administrativo es firme cuando no admite recurso

administrativo y judicial.¹⁶⁹ Es pertinente indicar que, para la ejecución forzosa no se requiere la firmeza del acto administrativo.¹⁷⁰

En los casos que el acto administrativo cumpla con las características antes mencionadas, “lo que corresponde es iniciar el procedimiento de ejecución.”¹⁷¹ De tal forma, podemos observar que, existen tres actos sucesivos al acto administrativo para iniciar el procedimiento de ejecución forzosa: primero, aquel que se notificó inicialmente, y que el administrado lo debe cumplir obligatoriamente, por regla general una resolución administrativa; segundo, la solicitud de pago voluntario, concediendo al administrado cierto tiempo razonable para cumplir con lo ordenado; y, como tercer punto, fenecido el plazo de cumplimiento voluntario, el acto administrativo con el que inicia el procedimiento de ejecución forzosa.¹⁷² Estas tres actuaciones se dan porque el acto administrativo, comúnmente desfavorable, constituye un título ejecutivo mediante el cual la administración busca que el individuo cumpla con sus disposiciones, como se ha mencionado.

En tal virtud, la administración pública debería pronunciarse acerca del inicio del procedimiento de ejecución forzosa, inmediatamente al día que el acto administrativo haya causado estado. Este tipo de pronunciamiento no constituye una nueva notificación del acto y se configurará bajo un acto de simple administración, al igual que el acto administrativo de inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

Este acto de inicio como mínimo debería contener:

1. Identificación de la persona o personas obligadas.
2. Relación del acto administrativo que prevé la obligación.
3. Detalle de la presunta obligación incumplida.
4. Determinación de la medida de ejecución forzosa que será aplicada
5. Término para ejercicio de la garantía de contradicción del derecho a la defensa.¹⁷³

Es preciso indicar que, en situaciones en las que el cumplimiento de un acto administrativo requiera una acción material por parte del destinatario para surtir efecto, este puede llevar a cabo dicha ejecución de manera voluntaria, sin que la autoridad

¹⁶⁹ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 234.

¹⁷⁰ Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 270.

¹⁷¹ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 235.

¹⁷² Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 270.

¹⁷³ Dichos requisitos fueron relacionados a los que debe contener un acto administrativo de inicio, conforme lo determina el artículo 251 del *Código Orgánico Administrativo*.

administrativa deba intervenir con advertencias o coerciones. Después de realizar la acción requerida por la decisión administrativa, es responsabilidad del destinatario informar a la administración pública sobre la realización de dicha acción, asegurando así que el acto administrativo se cumpla de acuerdo con lo estipulado en sus términos originales.

2. Respecto a la sustanciación del procedimiento de ejecución forzosa

Una vez culminado el término para la contradicción del inicio del procedimiento de ejecución forzosa y todavía se perciba el incumplimiento de las obligaciones impuestas, la administración deberá elegir el medio de ejecución que aplicará al caso respectivo, para lo que, considerará el que menos restrinja la libertad individual y se acople al principio de proporcionalidad.¹⁷⁴

En general, la doctrina considera que la multa compulsoria y la ejecución sustitutoria son los métodos menos lesivos, aunque, en situaciones donde solo sea viable un único medio de ejecución forzosa, la elección será evidente y el uso de un método distinto podría ser arbitrario e ilegal por no seguir el debido procedimiento determinado.

Ahora bien, para determinar que medio la administración debe aplicar, es necesario que se regule: a) sobre los actos que procede; y, b) los requisitos aplicables a cada medio de ejecución forzosa. La regulación de dichos aspectos, busca limitar la discrecionalidad de la administración en la elección del medio más adecuado.¹⁷⁵

Ejecución sustitutoria

Si bien es cierto, el COA ya prevé que el presente medio se aplica para llevar a cabo actos de hacer que no son de carácter personal;¹⁷⁶ es decir, acciones que pueden ser realizadas por cualquier individuo que no sea el obligado, sin perjuicio de los intereses públicos involucrados en el cumplimiento del acto administrativo.¹⁷⁷ Verbigracia, si un artista no cumpliera con el trabajo personalísimo de pintar un cuadro, resultaría claro que no sería apropiada una ejecución subsidiaria. Sin embargo, resulta más complejo determinar si una propuesta técnica con un enfoque no creativo es de carácter personal o no.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 271.

¹⁷⁵ *Ibíd.*

¹⁷⁶ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 239.

¹⁷⁷ Villacreses, "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas", 238.

¹⁷⁸ Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 276-7.

Pero, si es imprescindible que uno de los requisitos para la aplicación de este medio de ejecución es seguir los pasos habituales, que incluyen la notificación del acto administrativo, la identificación del incumplimiento y la advertencia previa; empero, acá debe darse una concesión de un nuevo plazo al obligado. En situaciones urgentes, estos plazos pueden reducirse de manera adecuada, aunque no hasta el punto de impedir de facto o de iure que el obligado o la administración contrate a la empresa encargada de cumplir con el contenido del acto. Además, se debe notificar al interesado sobre el inicio del procedimiento ejecutivo de ejecución subsidiaria.

Para el cumplimiento de este medio de ejecución, podrá la administración contratar a un tercero a través de un contrato de servicios, estableciendo condiciones similares a las obligaciones que debía cumplir el destinatario original del acto administrativo o que sea la propia administración la que ejecute la obligación utilizando sus propios recursos.¹⁷⁹ En ambos casos, se le deberá notificar al obligado sobre el cumplimiento de dicho medio, estableciendo fecha y hora para su ejecución.

Sobre el recargo que estatuye el COA “del veinte por ciento (20%) más el interés legal hasta la fecha de pago y la indemnización por los daños derivados del incumplimiento de la obligación principal,”¹⁸⁰ por la aplicación de la ejecución sustitutoria, el costo de los gastos debe ser adecuado y proporcional a la actividad realizada: generalmente, la administración pública lleva a cabo una licitación o concurso para las obras que el destinatario original del acto administrativo estaba obligado a realizar, lo que otorga cierto grado de objetividad “al presupuesto por el que la administración contrata al ejecutor subsidiario.”¹⁸¹

Multas compulsorias

Para la aplicación de este tipo de medio, si es necesario ampliar sobre los actos administrativo en cual procede, tales como:

Actos de carácter personal en los que no es apropiada la coerción directa: es decir, acciones exclusivamente personales que deben llevarse a cabo.

Actos personales en los que, aunque sea posible la coerción, la administración considera que no es adecuada: esto puede deberse a que el contenido del acto no sea relevante o que el uso de coerción sea claramente excesivo.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, 277.

¹⁸⁰ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 239.

¹⁸¹ Sánchez, "La ejecución forzosa del acto administrativo", 278.

Actos que el obligado puede delegar en otra persona: esto coincide con el mismo principio de hecho que la ejecución subsidiaria; es decir, acciones que no son de carácter personal que pueden ser encargadas a terceros. No sería aplicable a acciones de no hacer o soportar, las cuales, en esencia, son acciones personales en las que la coerción es viable.¹⁸²

Y, sobre los requisitos que debería cumplirse es que se determine la autoridad competente para imponerlas, el lapso de tiempo antes de que puedan ser impuestas, los plazos o la frecuencia, la cuantía máxima posible de la multa y las condiciones que la administración debe considerar al ejercer esta facultad, exigiendo que la multa sea proporcional a la obligación principal del administrado.

Otro requisito es el cumplimiento de la razonabilidad en el uso de estas multas coercitivas, es decir, su idoneidad como método de ejecución forzosa. Esta reflexión puede llevar a excesos o a deficiencias.

Compulsión sobre personas

Se recurrirá a este medio para llevar a cabo “actos administrativos que imponen una obligación personalísima de no hacer o soportar; es decir, una obligación que sólo el administrado destinatario del acto puede realizar.”¹⁸³ En el caso de que el acto a cumplir sea personalísimo de hacer, la coerción directa no sería aplicable, se utilizará las multas coercitivas, siempre y cuando exista una ley que lo permita. Si no hay disposición legal que habilite este tipo de multas, o si a pesar de ello no se han ejecutado, la única opción para llevar a cabo el acto sería convertir la obligación personalísima de hacer en una deuda pecuniaria para el obligado, que consistiría en los daños y perjuicios derivados del incumplimiento, y sería ejecutable a través del procedimiento de ejecución coactiva.

Para variedad de situaciones en las cuales puede ser aplicado este medio de ejecución forzosa -desde el desalojo hasta el desmontaje de publicidad- solo podemos determinar como requisito sustancial que en caso de que la administración requiera el uso de fuerza pública o limite las libertades de terceros, es necesario que exista una autorización legal explícita previa para su realización.

¹⁸² *Ibíd.*, 279-280.

¹⁸³ *Ibíd.*, 283.

3. En razón a la culminación del procedimiento

Finalmente, el procedimiento de ejecución forzosa concluirá con la extinción del acto administrativo, de acuerdo a las causales determinadas en el artículo 103 del COA, ya sea por:

Cumplimiento voluntario: El administrado cumple con la obligación impuesta en el acto administrativo, lo que pone fin al procedimiento.

Pago: Si la obligación es de carácter dinerario, el pago de la deuda extingue la obligación y termina el procedimiento.

Ejecución completa e íntegra: La administración pública ejecuta el acto administrativo por sí misma o a través de un tercero, completando la acción que debía realizar el administrado.¹⁸⁴

Razones de legitimidad, como por ejemplo la imposibilidad de ejecución: Cuando la ejecución del acto administrativo resulta materialmente imposible o jurídicamente inviable, el procedimiento se termina.

La terminación del procedimiento de ejecución forzosa va a producir diversos efectos:

Extinción de la obligación: El cumplimiento del acto administrativo o la ejecución del mismo por la administración pública extingue la obligación del administrado.¹⁸⁵

Cancelación de las medidas cautelares: Si se habían dictado medidas cautelares para asegurar el cumplimiento del acto administrativo, estas se cancelan al terminar el procedimiento.

Pago de las costas: El administrado puede ser condenado al pago de las costas del procedimiento si la ejecución forzosa ha sido necesaria por su incumplimiento.

La terminación del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos es un tema complejo con diversas formas y efectos. Es importante el COA determine las diferentes formas de terminación, los efectos que produce y las garantías del administrado para garantizar un procedimiento justo y transparente.

¹⁸⁴ Esta causal sería dada por la extinción del acto administrativo prevista en el artículo 103 del *Código Orgánico Administrativo*.

¹⁸⁵ Al igual que las causales del proceso de ejecución coactiva estatuido en el artículo 328.3 del *Código Orgánico Administrativo*.

Conclusiones

Las conclusiones derivadas de la investigación sobre la falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos en Ecuador son fundamentales para comprender los desafíos y las posibles soluciones en este ámbito del derecho administrativo. A partir de los hallazgos y propuestas presentadas en los tres capítulos de la investigación, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, se ha identificado que la falta de regulación específica del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos genera incertidumbre y vulnera principios fundamentales del derecho administrativo, como la seguridad jurídica y la confianza legítima. La ausencia de un marco normativo claro y preciso dificulta el cumplimiento de las decisiones administrativas y afecta los derechos de los ciudadanos.

Esta conclusión es relevante, ya que, es fundamental armonizar la normativa relacionada con la ejecución forzosa de actos administrativos en todos los niveles de gobierno en Ecuador. Esto significa asegurar que las disposiciones legales y administrativas en este ámbito sean coherentes y compatibles entre sí, evitando así lagunas legales y conflictos de competencia entre las distintas autoridades administrativas.

En segundo lugar, se ha destacado la importancia de establecer una regulación adecuada que defina los procedimientos, requisitos y garantías para la ejecución forzosa de los actos administrativos. Esta regulación debe incorporar principios fundamentales del derecho administrativo y asegurar el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales, como lo son el principio de seguridad jurídica y legalidad.

Asimismo, se ha evidenciado que una regulación adecuada del procedimiento de ejecución forzosa puede contribuir a promover la eficiencia y la efectividad de la administración pública. Al establecer procedimientos claros y transparentes, se facilita el cumplimiento de las decisiones administrativas y se reduce la carga administrativa tanto para los ciudadanos como para las autoridades.

En tercer lugar, se han presentado propuestas concretas para la regulación del procedimiento de ejecución forzosa que abordan de manera exhaustiva esta cuestión, la incorporación de mecanismos de control y supervisión efectivos, y la promoción de la transparencia y la participación ciudadana en el proceso.

La regulación del procedimiento de ejecución forzosa debe estar en consonancia con los principios administrativos fundamentales, como el principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica y el principio de eficiencia. Además, es importante considerar la competencia de la administración pública en este proceso, asegurando que las acciones coercitivas se realicen dentro de los límites establecidos por la ley y respetando los derechos de los ciudadanos. La adecuada aplicación de estos principios garantiza que la ejecución forzosa de los actos administrativos se realice de manera justa, equitativa y conforme a los valores democráticos y constitucionales del Estado de derecho.

La falta de regulación del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos en Ecuador representa un desafío importante que debe ser abordado de manera urgente. Es necesario adoptar medidas concretas para establecer un marco normativo que garantice la legalidad, la transparencia y la protección de los derechos de los ciudadanos en este ámbito. Esto contribuirá a fortalecer el Estado de derecho y mejorar la calidad de la administración pública en el país.

Bibliografía

- Aguilar, Juan Pablo, coord. *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2019.
- Alexy, Robert. *El concepto y la validez del Derecho*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- Alli Aranguren, Juan. "El Derecho Administrativo Y La evolución Del Estado". *Estudios De Deusto* 49, n.º1 (2015): 171-218. [https://doi.org/10.18543/ed-49\(1\)-2001pp171-218](https://doi.org/10.18543/ed-49(1)-2001pp171-218).
- Araujo Juárez, José. *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado*. Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2005.
- Ávila Santamaría, Ramiro, ed. *Estado, Derecho y Justicia*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013. <http://hdl.handle.net/10644/7190>.
- . "Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2009 (2009): 777-793. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3900/3428>.
- Balasso Tejera, Caterina. *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1998.
- Baño León, José María. *Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos, 2019.
- Brewer Carías, Allan. *Tratado de Derecho Administrativo: El Derecho administrativo y sus principios fundamentales*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2013. <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2013/07/BREWER-TRATADO-DE-DA-TOMO-I-9789803652067-txt-1.pdf>.
- Caldera, Hugo. "Teoría del órgano, estado de derecho y responsabilidad del estado. notas sobre su formulación en el derecho chileno". *Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile*, n.º25/26 (1979): 157-76. <https://decisionespublicas.cl/wp-content/uploads/2017/09/1-Caldera-articulo.pdf>.
- Camacho Cepeda, Gladys. "Los principios de eficacia y eficiencia administrativas". En *La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990 - 2000*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Conosur Ltda., 2001.
- Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill, 2006.

- Chuquimarca, Jorge. "División de poderes en la actual Constitución del Ecuador". *Resistencia: revista de los estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador* 2013, n.º3 (2013): 49-52. <http://hdl.handle.net/10644/4356>.
- CLAD Consejo Directivo, *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración pública, 10 de octubre de 2023, cap. 2.* https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf.
- Colombia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia de 30 de noviembre de 2006 (Radicación número: 11001-03-26-000-2000-00020-01(18059))*, 30 de noviembre de 2006. [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/11001-03-26-000-2000-00020-01\(18059\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/ANTOLOGIAFINAL/SECCION_TERCERA/SECCION_TERCERA_TOMO_A/11001-03-26-000-2000-00020-01(18059).pdf).
- Colombia Corte Constitucional de la República de Colombia. *Sentencia No. C-069/95*, 23 de febrero Colombia Corte Suprema de Justicia en sala político-administrativa. *Sentencias No. 189 y No. 190*, 8 de mayo de 1991.
- Colombo, Juan. "Funciones del derecho procesal constitucional". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2002 (2002): 11-69.
- Córdova, Holger Paúl. *Estado autoritario corporativizado y bloqueado*. Quito: Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia, 2008.
- Corte IDH. "Sentencia de 30 de enero de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)". *Caso Liakat Ali Alibux VS. Suriname, 30 de enero de 2014*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1966.
- Dreyfus, Françoise. *La invención de la burocracia: Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos*. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- Dromi, Roberto. *El Acto Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. "Sentencia". En *Caso n.º 1921-11-EP*, 27 de septiembre de 2011.

- . “Sentencia”. En *Caso n.º: 1921-11-EP*, 27 de septiembre de 2011.
- . “Sentencia”. En *Caso n.º: 0353-11-EP*, 17 de julio de 2015.
- . “Sentencia”. En *Caso n.º: 48-14-IN*, 05 de mayo de 2021.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 37-19-IN*, 21 de diciembre de 2021.
- . “Sentencia”. En *Caso n.º 46-16-IN*, 14 de septiembre de 2022.
- . *Desarrollo Jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2016. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/33423.pdf>.
- . “Sentencia”. En *Caso n.º: 1572-20-EP*, 09 de mayo de 2024, 7-8.
- Ecuador Corte Nacional de Justicia Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. “Sentencia”. En *Juicio No. 0122-2011*, 20 de junio de 2014.
- Ecuador Sala de lo Contencioso Administrativo. “Resolución”. En *Juicio n.º: 205-00*, Registro Oficial 371, 18 de julio de 2001.
- . *Código Civil*. Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio 2005.
- . *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, Suplemento, 7 de Julio 2017.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*. Registro Oficial 353, Suplemento, 23 de octubre 2018.
- España Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. *Primer Ejercicio del Proceso Selectivo para ingreso en la Escala de Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, O.A., M.P. (INSST). V. enero 2024*, 6. <https://www.insst.es/documents/d/portal-insst/tema-5-la-administracion-publica>.
- Esquivel Vásquez, Gustavo. “Reflexiones sobre la presunción de legalidad del acto administrativo en el derecho mexicano”. *Revista de la Facultad de Derecho de México* 58, n.º 250 (2017): 233-243. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2008.250.60940>.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y Razón: Teoría del Garantismo Penal*. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

- Fiorini, Bartolomé. *Teoría jurídica del acto administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2007.
- García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Civitas, 2022.
- . *Curso de derecho administrativo*, 10ª. ed. Madrid: Civitas, 2000.
- . *Curso de Derecho Administrativo*, 17ª. ed. Pamplona: Civitas, 2016.
- . *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Aranzadi, 2013.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos, 2005.
- Gascón Hernández, Juan. "Los fines de la Administración". *Revista de Administración pública* 1953, n. °11 (1953): 33-43.
- González Mercado, José Cándido. "La Administración pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio". *Espacios Públicos* 8, n.° 15 (2005): 162-175.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Marchas y contramarchas en Economía y Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2015.
https://mail.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas1.pdf.
- . *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: La Defensa del Usuario y del Administrado*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014.
- . *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas: Parte General*, primera edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- Granja Galindo, Nicolás. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja, 2005.
- Gutiérrez Alonso, Diego. *El Proceso de Ejecución Forzosa: Problemas Actuales y Soluciones Jurisprudenciales*. Madrid: La Ley, 2015.
- Haro, Ricardo. "El control de la constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las cortes y tribunales constitucionales". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2004 (2004): 41-74. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30193/27257>.

- Hernández Mendible, Víctor Rafael. "La ejecución de actos administrativos". *Derecho PUCP* 2011, n°67, (2011): 359-380. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.017>.
- Marín Hernández, Hugo. *Discrecionalidad Administrativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Larrea Holguín, Juan. *Derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: Universidad Técnica Particular de Loja, 1998.
- Linares, Juan F. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Astrea de A. y R. Depalma 1998.
- López-Muñiz, Miguel. *Expropiación Forzosa: El Justiprecio: Guía Práctica y Jurisprudencia*. Madrid: Colex Editorial Constitución y Leyes, 2019.
- Lorenzo De Menbiela, Juan B. "Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración pública". *Revista de Administración pública*, n.º 164 (2004): 331-348, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26893juanblorenzodemembielarap164.pdf>. Machuca Lozano, Santiago. "La administración pública en el nuevo régimen constitucional". *Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador* 1, n.º1 (2019): 101-127. <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/palabra/article/view/2868>.
- Meehan, José. *Teoría y técnica legislativas*. Buenos Aires: Ed. Depalma, 1976.
- Menéndez Pérez, Segundo. "El principio de eficacia de la función administrativa. Virtualidad práctica: estudio jurisprudencias". *Cuadernos de Derecho Judicial* (1994): 13-64.
- Moreno Yanes, Jorge Aurelio. *Módulo de Derecho Administrativo I*. Cuenca: Universidad de Cuenca, 2014.
- Moreta, Andrés. *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito: Ediciones Continente, 2019.
- Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General: Tomo III Los Principios de Constitucionalidad y Legalidad*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015.
- . *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General: Tomo XII Actos administrativos y sanciones administrativas*. Madrid: Agencia Estatal, 2015.

- Naranjo Mesa, Vladimir. *Teoría constitucional e instituciones Políticas*. Bogotá: Editorial Temis, Osorio Vargas, Cristóbal. *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador Parte General*. Santiago: Thomson Reuters, 2015.
- Parada Vásquez, Ramón. *Derecho Administrativo II: Régimen Jurídico de la Actividad Administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- Perú Tribunal Constitucional. *Sentencia dentro del expediente N° 009-2004-AC/TC, 05 de julio de 2004*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>.
- Piza Rodríguez, Julio, ed. *Curso de Derecho Tributario, procedimiento y régimen sancionatorio*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Rodríguez, Libardo. *Derecho administrativo: General y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, 2008. Rodríguez-Arana, Jaime. "Dimensiones del Estado social y derechos fundamentales". *Revista de Investigações Constitucionais* 2, n.º 2 (2015): 31-62. <https://dialnet.unirioja.es/revista/24932/A/2015>.
- . "El principio general del derecho a la confianza legítima". *Ciencia Jurídica* 2, n.º 4 (2013): 59-70. <https://doi.org/10.15174/cj.v2i2.39>.
- . "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa". *Misión Jurídica* 6, n.º 6 (2013): 22-56. <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>.
- Ron, Marlon. "El uso de las TICs en la administración de justicia en el siglo XX I". *Revista Carácter* 7, n.º 1 (2019): 152-189. <https://doi.org/10.35936/caracter.v7i1.64>.
- Sánchez Sáez, Antonio José. "La ejecución forzosa del acto administrativo en el derecho español". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 49, n.º 145 (2016): 267-293. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2016.145>.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. Madrid: Iustel, 2009.
- . *Principios de Derecho Administrativo General*. Madrid: Iustel, 2019.
- Santofino Gamboa, Jaime. *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Edición Universidad Externado de Colombia, 2003.

- Santos, Jorge E. "La transformación de la vinculación de la Administración pública a la legalidad". *Revista de Derecho del Estado* n.º 18 (2006): 171-182. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/748/0>.
- Sayagués, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*. Montevideo, 1953.
- Tafur Galvis, Álvaro. *Teoría del acto administrativo*. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1975. Tinajero, Francisco. "La Cosa Juzgada en lo Administrativo". *Revista de Derecho*, n.º 42 (1982).
- Valle Franco, Alex, ed. *La Administración pública: Un enfoque desde la teoría del Estado y los derechos humanos*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2020.
- Villacreses Valle, Jaime. "Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas". *Revista Eurolatinoamericana De Derecho Administrativo* 6, nº2 (2019): 224-244. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v6i2.8777>.
- Zaidán, Salim. *Teoría General del Estado Ecuatoriano*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2023.