

## IMPLICACIONES JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LOS GADS DE GUAMOTE Y RIOBAMBA DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA

LEGAL AND ADMINISTRATIVE IMPLICATIONS IN THE EXECUTION OF ADMINISTRATIVE ACTS IN THE GADS OF GUAMOTE AND RIOBAMBA DURING THE SANITARY EMERGENCY

IMPLICAÇÕES JURÍDICAS E ADMINISTRATIVAS NA EXECUÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS NOS GADS DE GUAMOTE E RIOBAMBA DURANTE A EMERGÊNCIA SANITÁRIA

**Recibido:** 28 de diciembre del 2022

**Aceptado:** 03 de enero del 2023

**Aprobado:** 21 de febrero del 2023

---

Javier Lenin **ANDINO PEÑAFIEL** <sup>1</sup>

Carlos Ernesto **HERRERA ACOSTA** <sup>2</sup>

---

### Resumen.

La actividad primordial del Estado, es la administración pública, hecho por medio del cual ejecuta de manera legal, sistemática, transparente, técnica y permanente los actos administrativos, mismos que deben ser planificados, controlados, evaluados y sobre todo apegados a derecho con el fin de proporcionar a los mandantes bienes y servicios de óptima calidad para el bienestar colectivo; en este, la investigación “Implicaciones jurídicas y administrativas en la ejecución de los actos administrativos en los GADS de Guamote y Riobamba durante la emergencia sanitaria.”, tiene como propósito determinar la legalidad de los actos administrativos ejecutados durante la emergencia sanitaria y señalar sus implicaciones jurídicas y administrativas. La población involucrada está constituida por, Jueces de Garantías

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Chimborazo. Unidad Posgrado. [javier.andino@unach.edu.ec](mailto:javier.andino@unach.edu.ec)  
ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4255-9235>

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Chimborazo. Unidad Posgrado. [cerherrera@unach.edu.ec](mailto:cerherrera@unach.edu.ec) ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1446-9788>

Constitucionales; Abogados especialistas en derecho administrativo y funcionarios de los Gobiernos Autónomos Municipales; los resultados de la investigación indican que durante la emergencia sanitaria a consecuencia del Covid 19, se cometieron varios actos administrativos fraudulentos en los GADS municipales, razón por la cual se concluye señalando, qué en el Ecuador actualmente nos solo se vive una ola de corrupción y violencia, sino de inseguridad jurídica que atenta al Estado Constitucional de Derechos y Justicia; a la convivencia pacífica y armónica; y, al buen vivir de los ecuatorianos.

**Palabras clave:** gobernabilidad, actos administrativos, implicaciones jurídicas, implicaciones administrativas, emergencia sanitaria.

### **Abstract**

The primary activity of the State is public administration, a fact through which it legally, systematically, transparently, technically, and permanently executes administrative acts, which must be planned, controlled, evaluated, and above all, in accordance with the law in order to provide the constituents with high-quality goods and services for the collective well-being; In this, the investigation "LEGAL AND ADMINISTRATIVE IMPLICATIONS IN THE EXECUTION OF ADMINISTRATIVE ACTS IN THE GADs OF GUAMOTE AND RIOBAMBA DURING THE HEALTH EMERGENCY", has the purpose of determining the legality of the administrative acts executed during the health emergency and indicating their legal bases and administrative. The population involved is made up of: Judges of Constitutional Guarantees; Lawyers specialized in administrative law and officials of the Autonomous Municipal Governments; The results of the investigation indicate that during the health emergency as a result of Covid 19, several fraudulent administrative acts were committed in the municipal GADS, which is why it is concluded by pointing out that in Ecuador we are currently only experiencing a wave of corruption and violence, but legal insecurity that undermines the Constitutional State of Rights and Justice; to peaceful and harmonious coexistence; and, to the good living of Ecuadorians.

**Keywords:** governance, administrative acts, legal implications, administrative implications, health emergency.

## Introducción

La Administración Pública, es una actividad social, cuyos orígenes posiblemente se relacionan con el apareamiento del Estado y el Gobierno; esta actividad en épocas antiguas, se confundía con las actividades religiosas, jurídicas, militares, económicas, etc., con el pasar del tiempo va evolucionado y va adquiriendo su identidad propia; la historia universal, indica que la administración pública, se desarrolló en las grandes civilizaciones e imperios, como los de Roma, Egipto, Grecia, entre otros, lo que implica señalar que esta institución jurídica y el servicio público nace en el continente asiático.

En la época de Confucio, 509 a. C., los primeros estudios sobre la administración pública, se relacionan con los aspectos morales del gobierno para gestionar la cosa pública, que, correlacionándoles con los actuales actos administrativos que se ejecutan dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales GADS, muchos de ellos, no están apegados a los principios éticos y morales, lo que ha provocado implicaciones jurídicas y administrativas, las mismas que se han investigado, para determinar si la conducta punible mediante la cual se cometió en acto antijurídico, fue sancionada conforme o determina la Ley.

En América Latina, la administración pública llega con los invasores de occidente y se desarrolla durante la colonia, la independencia y la vida republicana; “el desarrollo de fórmulas y métodos científicos para dar mayor eficiencia y eficacia al funcionamiento del gobierno” (Díaz, 2016, pág. 2). Desde la colonia hasta los actuales momentos, se evidencia una administración pública no muy transparente, al contrario, en la mayoría de casos no apegada a lo que determina la Ley, lo que ha ocasionado que los actos administrativos de las autoridades públicas sean cuestionados y sancionados, evidenciándose implicaciones jurídicas y administrativas, que han afectado a la institucionalidad y credibilidad de los gobernantes.

En el Ecuador, la administración pública, nace luego de la separación de nuestro país de la Gran Colombia; inmediatamente se instituye la primera constituyente, en el año de 1830 en la ciudad de Riobamba, para redactar el primer texto constitucional de la nueva y naciente república; el General Juan José Flores, militar venezolano que acompañó a Bolívar en la gesta libertadora, fue el primer político elegido como Presidente de la República del Ecuador y en su elección se denota actos administrativos que van en contra de la moral y la democracia. Desde 1830 la administración del Estado, es responsabilidad del Presidente de la República, “dirigir la administración pública y responder por ella, en dos aspectos, el que tiene relación a las actividades administrativas y la que tienen que ver con el optimizar con eficiencia los recursos públicos”. (Ludeña, 2011, pág. 40).

La eficiencia y transparencia de la gestión pública y sobre todo el buen manejo de los recursos, siempre ha sido cuestionada por el pueblo, que con justa razón ha salido a las calles a manifestarse en contra de los actos administrativos, que los funcionarios y servidores públicos han cometido de manera fraudulenta y que ha traído consigo implicaciones jurídicas y administrativas, que han terminado con el reproche de los mandantes hacia sus mandatarios.

Las actividades administrativas y la eficiencia del manejo de los recursos públicos, están relacionados con los actos administrativos. En este sentido, el acto administrativo se constituye en acto jurídico, cuando nace la jurisdicción contencioso administrativo, que es, “un mecanismo de control Judicial del poder, para evitar que el ejercicio del poder sea arbitrario, respetando la tutela judicial efectiva y previniendo o reparando la lesión a los derechos de los ciudadanos”. (Castañeda, 2018, párr. 3).

Sin embargo, y a pesar de esta apreciación que también está redactada en la Constitución y en la Ley, la ejecución de los actos administrativos en los GADS, han sido duramente cuestionados por la falta de legalidad y transparencia; ahora, como garantes del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, es nuestra obligación, verificar si las sanciones jurídicas y administrativas, que se impusieron a las autoridades públicas, se cumplieron y permitieron la reparación del daño causado.

Los actos administrativos, conforme el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, deben garantizar, “los derechos de los ciudadanos, y para ello, exige que, en su formación, contenido y finalidad, se respete el debido proceso, la debida motivación y los derechos humanos de los ciudadanos”. (Cassagne, 2013, pág. 19); pero también exige que las decisiones, la conducta y el comportamiento de los funcionarios y quienes administran la cosa pública o privada, sea transparente con el objetivo de garantizar los derechos de los usuarios o consumidores de los servicios públicos; en otras palabras, la administración y los actos públicos, deben ser íntegros a fin de garantizar una vida digna, libre de conflictos y de corrupción; al respecto, el Art. 15 del Código Orgánico Administrativo, relación al principio de responsabilidad, señala, que, el Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos.

El análisis a esta norma constitucional, induce a señalar, que el Estado es el responsable directo y principal de los daños y perjuicios que ocasione un funcionario o servidor público en el ejercicio de sus obligaciones; por ejemplo, el Ministro de Salud es designado por el Presidente de la República, se sobrentiende, que el profesional escogido posee los conocimientos y experiencia suficiente para ejercer su función de manera eficaz y eficiente, de lo contrario, si por la falta de conocimientos, negligencia e inoperancia, sus decisiones ocasionaría efectos irreversibles en el servicio de salud, el Estado está en la obligación de indemnizar a los perjudicados; por su parte el Gobierno a través de la autoridad competente ejercerá el principio de repetición para que el o los funcionarios que ocasionaron el daño devuelva lo saneado por el Estado.

El acto administrativo debe cumplir con elementos esenciales para que sea válido y surta efectos jurídicos; el Código Orgánico Administrativo (COA, 2021), a los elementos esenciales, los llama, requisitos de validez (Art.99), mientras que la doctrina los denomina, elementos esenciales (Gordillo, 2011, p.2). Dromi (1997), plantea que estos elementos o requisitos de validez son: competencia, objeto, voluntad y forma, que deben concurrir simultáneamente; son elementos de legitimidad los que se relacionan con el cumplimiento de las normas positivas

atinentes al acto y, son elementos de mérito los que se refieren al cumplimiento oportuno y conveniente de los fines del acto (Pág.226); el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2017), señala que los requisitos de validez que deberá contener todo acto administrativo, son: , competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación, que difiere con lo señalado en la doctrina y que es necesarios realizar aclaraciones, con el fin de evitar que los implicados en el derecho administrativo, sigan cometiendo errores legales que afectan a los derechos constitucionales de las partes procesales.

Por otra parte, la ejecución de un acto administrativo implica una potestad imperativa o de mando, en aras de satisfacer las necesidades colectivas o generales; es decir, no admite demora; la ejecución del acto administrativo se da con o sin la voluntad del gobernado, inclusive en contra de su voluntad; sin embargo, no siempre quienes ejecutan este acto de gestión pública, son los administrativos, sino, que su ejecución encargan a los administrativos sobre quien en general recae las implicaciones jurídicas, acto que lesiona el interés y la seguridad jurídica que la Constitución y la Ley garantiza al administrado.

Esto suele ocurrir por el desconocimiento de los derechos y principios constitucionales que tienen los funcionarios y servidores de la administración pública y los ciudadanos, uno de ellos es el principio de lesividad que el derecho administrativo ha contemplado para que la administración pueda demandar la nulidad de un acto administrativo que ha generado derechos y que se denota el poco desarrollo procedimental, doctrinario y jurisprudencial en el régimen administrativo.

Dentro de la administración pública ecuatoriana, existen varios tipos de procedimientos administrativos, uno de ellos es el común, conjunto secuencial y normado de actos, tramitados ante autoridad administrativa y que debe estar en concordancia con lo que establece la Constitución, la Ley, en este procedimiento administrativo, el Estado debe someterse al principio de legalidad y la actividad reglada, para que lo actuado sea legal y procedente y no atente a la seguridad jurídica de los administrados.

La seguridad jurídica, es una institución del debido proceso, garantía que informa a los ciudadanos sobre el contenido del ordenamiento jurídico y limita el

ejercicio de las autoridades públicas, en este sentido, la correcta aplicación e interpretación de las normas, genera seguridad jurídica en sede administrativa, para dar certeza de los derechos propios de cada administrado. La propuesta investigativa aborda un estudio de la ejecución de los actos administrativos por parte de los GADS municipales, durante la emergencia sanitaria, actos que conforme al Art. 424 de la Constitución de la República, deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

### **Los actos administrativos que se ejecutaron durante la emergencia sanitaria**

Para poder establecer si los actos administrativos que se ejecutaron durante la emergencia sanitaria son legales y se observaron los principios generales y específicos de la administración pública, es necesario definir algunos aspectos relacionados con el objeto de estudio. Primeramente, se debe entender, que el acto administrativo, “es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales” (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 98), un acto administrativo, nace de la potestad y voluntad de los administrativos, quienes deben observar los requisitos, principios generales y procedimentales de la administración pública, para que éstos, sean considerados legales y no afecten a los intereses propios de la administración pública y a los derechos de los administrados, que en la mayoría de casos son quienes cumplen y ejecutan los actos administrativos.

Dentro del acto administrativo, se origina el contrato administrativo, que “es el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa” (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 125) el contrato administrativo tiene como finalidad satisfacer una necesidad o interés público, debe ser firmado por la autoridad administrativa que tienen competencia para cumplir con esta actividad; para hacer del contrato administrativo, un acto transparente y legal, la mayoría de administradores, cuentan con asesores especializados en la materia, lo que

implica señalar, que si un contrato administrativo es fraudulento e ilegal, los responsables de este acto antijurídico, serían, quien firmó el contrato, los asesores y los beneficiarios; los beneficiarios porque conforme al Art. 61 de la Constitución, las ecuatorianas y ecuatorianos tenemos el derecho y la obligación legal y moral de fiscalizar los actos del poder público, inclusive, de revocar el mandato que se hayan conferido a las autoridades de elección popular.

Pareciera que un acto administrativo es igual a un hecho administrativo, pero la misma Ley expresa la diferencia que existe entre estas dos actividades de la administración pública; por su parte, el hecho administrativo, “es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo” (Código Orgánico Administrativo, 2017, Art. 127), mientras que el acto administrativo, es la declaración unilateral de voluntad para ejecutar la acción administrativa.

Se explica esta diferencia con un ejemplo: el alcalde del GAD municipal del cantón Riobamba, abusando de su calidad de máxima autoridad, ordena al Director Financiero, la compra de mascarillas en un lugar específico cuyo propietario es primo de la autoridad municipal, el funcionario con el objetivo de no ser amonestado y a lo mejor sancionado, procede con la compra, este hecho administrativo es ilegal porque el acto administrativo está viciado por dolo y por tanto es nulo. En este caso, el acto administrativo está a cargo de la autoridad investida legalmente para ejecutarle, en cambio, el hecho administrativo lo materializa el funcionario; sin embargo, conforme la Ley, los dos son culpables por el cometimiento del delito, el uno por acción y el otro por omisión.

En efecto, durante la emergencia sanitaria se ejecutaron actos administrativos fuera de la Ley, que terminaron en demandas por la vulneración de derechos constitucionales, como al debido proceso, a la defensa, a la seguridad jurídica, derecho al trabajo y a la salud, entre otros, ocasionando un gran perjuicio al Estado, sin que éste haya utilizado el principio de repetición, para que los implicados responsables de la vulneración de derechos, respondan

por los daños y perjuicios inclusive devuelvan las indemnizaciones que se tuvo que pagar a los afectados por reparación integral.

### **Legalidad de los actos administrativos que se ejecutaron durante la emergencia sanitaria**

Empecemos señalando que una emergencia sanitaria como el Covid 19, requiere de una atención rápida y de mecanismos especializados para combatirla; es también una causal para que el Jefe de Estado pueda decretar el estado de excepción, así lo señala, el Art. 164 y más de la Constitución de la República del Ecuador (2008). En este sentido, el Gobierno de Lenin Moreno, mediante Decretos Ejecutivos, declaró varios estados de excepción, con el propósito de contener la transmisión del coronavirus (COVID-19), sin embargo, varios analistas políticos y comunicadores sociales, al ser consultados sobre el tema, coincidieron en señalar que esta medida, específicamente tuvo como fin evitar su derrocamiento por la fuertes protestas realizadas y encabezadas por el movimiento indígena, que protestaba por el alza de los combustibles, medida decreto el gobierno en medio de una emergencia sanitaria que paralizó toda actividad económica.

Desde este enfoque, considerando los principios constitucionales (necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad) que abalanzan o permite que el Presidente de la República, decreta el estado de excepción, se observa que este acto fue legal, pero no legítimo; desde esta óptica, se puede concluir señalando, que desde el gobierno central, varios actos administrativos que se ejecutaron durante la emergencia sanitaria, fueron ilegales.

En efecto, durante la emergencia sanitaria a consecuencia del Covid 19, se cometieron actos y hechos administrativos al margen de la Ley; se inobservaron los requisitos de validez del acto administrativo establecidos en el Art. 99 de Código Orgánico Administrativo, especialmente en lo que tiene que ver en la motivación, seguido de la voluntad y del procedimiento. En relación a la motivación del acto administrativo el Art. 100 de la norma especializada, dice que, en el acto administrativo, debe observarse: 1. el señalamiento de la norma

jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance; 2. la calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo; la explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados; si se inobserva cualquiera de estos requisitos, el acto administrativo no está bien motivado, en consecuencia, carecerá eficacia jurídica.

De igual forma, durante la emergencia sanitaria, se evidencia casos que fueron contrarios a las dispersiones constitucionales y legales, que debían haber sido declarado nulos, como, por ejemplo, el caso del alcalde del cantón Guamote, que según, la fiscal María Cahuana, “se habría detectado un sobreprecio en la compra de insumos de bioseguridad por un monto de USD 96.608, lo cual equivaldría al perjuicio a la ciudad”. En efecto, este acto administrativo, por el cual se compra insumos de bioseguridad con sobreprecio, es nulo, porque contrario a la Constitución y a la ley; además, es contrario al principio de buena administración y constituye una infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada. Conforme al Art. 103 del Código Orgánico Administrativo (2017). El acto administrativo en mención, también debería ser extinguido por razones de legitimidad y por ser nulo.

### **Implicaciones jurídicas de la ejecución de los actos administrativos durante la emergencia sanitaria**

Durante la pandemia a consecuencias del Covid 19, a nivel nacional y mundial, se ejecutaron varios actos y hechos administrativos, muchos de ellos duramente cuestionados por el hecho de estar viciado de errores e ilegalidades; de igual forma los gobiernos tomaron decisiones legales que afectaron a los derechos humanos y constitucionales, no solo de los administrados, sino de la población en general. Dentro de las decisiones legales, que el gobierno del Ecuador tomó para paliar las implicaciones de la emergencia sanitaria, están las legales, declarado varios estados de excepción, algunos de ellos justificados otros no; de igual forma en materia de salubridad se tomaron medidas y se establecieron competencias que sirvieron para cometer actos que están fuera de

la ley, que hoy muchos de ellos están en procesos de investigación y otros están quedando impunes.

Para proteger la salud, la integridad personal y la misma vida de los ciudadanos, el gobierno ejecutó medidas urgentes que llegaron tan solo a un sector de la población. El Decreto Ejecutivo 1017 del 16 de marzo de 2020, suspendió el ejercicio del derecho de la libertad de tránsito, a la libertad de asociación y reunión, junto con ello se originaron problemas económicos, sociales y culturales; creció el desempleo, la pobreza, la inseguridad, la violencia, la delincuencia, el maltrato familia y a la mujer; mientras que las autoridades gubernamentales, provinciales y cantonales, se enriquecían ilícitamente con los actos administrativos fraudulentos y a costilla del dolor de la genta que clamaba por medicinas y atención especializada para evitar morir a consecuencia del Covid 19.

Bajo estos antecedentes, se puede señalar, que las implicaciones jurídicas de la ejecución de los actos administrativos durante la emergencia sanitaria, desde el punto de vista de la norma especializada es la improcedencia del acto administrativo por vicios, que se encuentra estipulados en el Art. 111 del Código Orgánico Administrativo (2017) y extinguen, anulan y revocan el acto administrativo, por ser un acto imperfecto o viciado, inconcordante, con las obligaciones y requisitos establecidos en la Ley.

Un acto administrativo, puede extinguirse de oficio o a petición del administrado y administrados; sin embargo, cuando la Ley lo permite para no afectar a las partes, se puede reformar corrigiendo los errores o concordancias normativas. En este sentido el acto administrativo en el Ecuador se extingue, por razones de legitimidad; por revocatoria; por cumplimiento del acto administrativo; por caducidad, es decir, cuando el plazo para el cual se ordenó el acto administrativo caduco; y, cuando se ejecutó, cumpliéndose los derechos y obligaciones legales. Es necesario señalar que la extensión del acto administrativo cuando carece de legitimidad, afecta directamente a los ciudadanos y/o beneficiarios, a su vez puede provocar conflictos entre el pueblo y el Estado; al respecto, Zambrano (2019), señala, que la extinción de un acto administrativo, “perjudican de manera directa a los intereses sociales, debido a

que debilita la institucionalidad del Estado y su estructura administrativa frente a los ciudadanos, haciendo menos eficiente a los órganos jurisdiccionales y promoviendo falencias en el sistema procesal jurídico para el debido proceso y la Administración Pública”.

El control de legalidad y legitimidad de un acto administrativo en el Ecuador, se ha constituido en un proceso complejo, por los casos de corrupción que existen en el mismo control por parte de las autoridades competentes; el peculado, la malversación de fondos públicos, el cohecho, la concusión, el enriquecimiento ilícito, adjudicación ilícita, el tráfico de influencias, son algunos delitos cometidos dentro de la gestión administrativa durante la emergencia sanitaria. Al respecto la Corte Constitucional, el 22 de mayo de 2020, a través del Dictamen No. 2-20-EE/20, dictaminó, “Recordar a las autoridades competentes su obligación de transparentar los procesos de compras públicas, prevenir, combatir y sancionar a las personas responsables por hechos de corrupción, y promover la veeduría y el control social a la gestión de los recursos públicos (...)”. Por los hechos y acontecimientos suscitados durante la emergencia sanitaria, que son de conocimiento público y que han manchado la institucionalidad, se puede decir, que en varios GAD municipales del Ecuador, se cometieron hechos de corrupción, donde los protagonistas fueron los mismos alcaldes y la veeduría y el control social a la gestión de los recursos públicos, brillo por su ausencia y en el mejor de los casos, las famosas comisiones cívicas contra la corrupción, fueron parcializadas.

Los argumentos señalados son pruebas suficientes para declarar al acto administrativo como nulo, sin embargo, varios funcionarios y autoridades a todo nivel, durante la emergencia sanitaria hicieron caso u omiso a las obligaciones constitucionales y legales, dejaron que los actos administrativos carentes de ilegalidad sigan su curso, hoy algunos, están siendo investigados, y procesados, empero, todavía no se ha recobrado un solo centavo de dolar del perjuicio económico cometido al Estado ecuatoriano. En conclusión, muchos actos administrativos que se ejecutaron durante la emergencia a sanitaria, están fuera de los que señala la Constitución y a Ley; estuvieron fuera de los fines y objetivos

de la transparencia de la gestión pública; y, son hechos que constituyen infracción penal.

Otra de las implicaciones jurídicas de la ejecución de los actos administrativos cuando estos son fraudulentos y no cumplen con las disposiciones constitucionales y legales, es la revocatoria del acto administrativo, que en su esencia provoca lesividades a los derechos ciudadanos. La norma especializada hace alusión a dos tipos de revocatoria del acto administrativo, la revocatoria de los actos favorables, que según, García (2021), se inicia con la declaración de lesivo para el interés público por parte de la máxima autoridad administrativa y de forma posterior es el tribunal distrital de lo contencioso administrativo quien declara lesivo y revoca el acto administrativo favorable; y la revocatoria de los actos desfavorables que la autoridad competente lo puede realizar en cualquier momento vía administrativa.

### **Implicaciones administrativas de la ejecución de los actos administrativos durante la emergencia sanitaria**

Antes, durante y después de la emergencia sanitaria a consecuencia del Covid 19, en varias instituciones y entidades de la administración pública, se han cometido actos administrativos fuera de la Ley, empero, con voluntad de la autoridad competente; al respecto el medio de comunicación digital, EL País (2020), publicaba en su portal, “Una oleada de casos de corrupción golpea Ecuador en medio de la pandemia”, hechos que afectaba aún más a la crisis sanitaria y a los derechos de los ciudadanos. En el año 2020 la Fiscalía General del Estado, inicio más de 150 investigaciones por presuntos actos de corrupción en la compra de implementos médicos para combatir al virus; en esa época, “el portal oficial de compras públicas reflejaba un contrato, bajo modalidad de emergencia, de un millón de dólares en el que el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) estaba dispuesto a pagar 12 dólares por mascarilla, cuando el precio de mercado era de cinco dólares” (El País, 2020). En estos hechos estuvieron involucrados expresidentes del Ecuador, altos funcionarios del Gobierno, autoridades y servidores públicos de menor rango, quienes fueron

enjuiciados y detenidos, los administrativos, mientras que los administradores fugaron o salieron impunes.

Los actos administrativos durante la emergencia sanitaria, que causaron conmoción en los ecuatorianos son innumerables, entre los más cuestionados están, los del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, que involucro al director y presidente del Consejo Directivo del IESS; el caso del Hospital Teodoro Maldonado de Guayaquil, que tuvo como protagonista al expresidente de la República Ab. Abdala Bucaram Ortiz; el caso del Hospital de Pedernales que implicó a Asambleístas; el Reparto de hospitales que tuvo como protagonista a la ministra de Gobierno del exmandatario Lenin Moreno y algunos Asambleístas de varias provincias del Ecuador; la compra de kits de alimentos, en cuyo caso se vio envuelta la directora del Servicio de Gestión de Riesgos; el problema de los Carnés de discapacidad, acto del cual se beneficiaron Asambleísta, funcionarios públicos inclusive operadores de justicia; las autoridades y servidores públicos de los GADs municipales y provinciales, no fueron la excepción, también están involucrados, lo terrible de estos casos, es que ya han pasado más de dos años y los involucrados no han sido sancionados ni civil, peor penalmente, evidenciando una inseguridad jurídica en materia de gestión pública.

Para varios tratadistas del derecho administrativo, las implicaciones administrativas de la ejecución de los actos administrativos, son sanciones leves que no contribuyen casi en nada a solucionar o reparar el acto administrativo fraudulento; al contrario, está siendo una medida para que los actos ilegales queden impunes y sus actores se enriquezcan legalmente, pero injustamente. En efecto, el caso de la directora del Servicio de Gestión de Riesgos, del presidente del Consejo Directivo del IES, de la ministra de Gobierno en el Gobierno de Moreno, todos estos actos de corrupción, que afectan a la administración pública y a la institucionalidad del Estado ecuatoriano, quedaron saneados, simplemente con la renuncia de los actores de los actos imputables.

Una causa administrativa por la ejecución de un acto administrativo sin observar lo que determina la Ley, puede ser una amonestación verbal o por escrito, una glosa o la distinción del cargo del funcionario o servidor público.

Empero, por lo general, sobre quien recae este tipo de sanciones, es en el administrado, quien, por cuestiones de subordinación, por no perder su puesto laboral o no ser trasladado a otro lugar de trabajo, está obligado a cumplir con lo que le ordena su superior; este tipo de anomalías se observa principalmente dentro de las Fuerzas Armadas; esto no quiere decir, que en la función pública no se de este tipo de casos, al contrario, existen muchos y varios de ellos se encuentran tramitándose en las Cortes de Justicia; estos argumentos implica señalar, que hay que revisar la Código Orgánico Administrativo, con el objetivo de establecer mayores garantías para los administrados, para que no se le deje en indefensión y se garantice efectivamente, sus derechos constitucionales y legales.

### **Metodología**

La investigación se ubica en la República del Ecuador, específicamente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales de la zona 3, donde se analiza los actos administrativos ejecutados por GAD durante la emergencia sanitaria; los investigadores asumen un enfoque mixto; para el estudio del problema jurídico, utilizan el método inductivo, jurídico analítico y jurídico descriptivo; por el nivel, objetivos y complejidad la investigación es de nivel descriptivo; de tipo pura, dogmática, documental – bibliográfica y jurídica descriptiva; de diseño no experimental.

La población involucrada está constituida por 10 Jueces de Garantías Constitucionales; 10 abogados especialistas en derecho administrativo y 10 funcionarios de los GAD municipales de la zona 3 del Ecuador; para la selección de la población, se empleó el muestreo no probabilístico a criterio del investigador; como técnica de investigación se seleccionó a la encuesta y como instrumento de recopilación de la información se elaboró un cuestionario con preguntas politómicas; para el tratamiento de la información se utilizó técnicas metamatemáticas, informáticas y lógicas.

## Resultados y discusión

**PREGUNA 1:** ¿En los actos administrativos realizados por los GADS Municipales durante la emergencia sanitaria se observaron los principios generales de la gestión pública?

**Tabla 1:** Principios generales de la gestión pública

PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	JUECES		ABOGADOS		SERVIDORES GAD	
	f	%	f	%	f	%
SI	3	30%	4	40%	18	60%
NO	7	70%	5	50%	8	27%
DESCONOCZO	0	0%	1	10%	4	13%
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Cuestionario aplicado a los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. (2022)

**Discusión de resultados:** Constitucionalmente y de manera jerárquica en el Ecuador, para que exista una buena gestión o administración pública, los administrativos o las autoridades que tienen la facultad legal para realizar y ejecutar actos públicos, deben observar y aplicar los principios proclamados expresamente en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), esto es, eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación; en concordancia con estos principios constitucionales, la norma especializada en la administración pública, establece, a más de los principios señalados, otros, como, juridicidad, responsabilidad, proporcionalidad y buena fe; que tienen como fin transparentar los actos de sector público.

Al respecto, los funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, encuestados, señalan mayoritariamente, que los actos administrativos realizados por los GADS Municipales durante la emergencia sanitaria Si se observaron los principios generales de la gestión pública; en cambio los Jueces de Garantías Constitucionales y Abogados en libre ejercicio, señalan los contrarios; lo que denota una contradicción de criterios; sin

embargo, en el texto de la investigación se ha descrito algunos actos y hechos que evidencian, que en varios actos administrativos, no solamente ejecutados por los funcionarios municipales, sino por varias autoridades del sector público durante la emergencia sanitaria, no se observaron los principios generales de la gestión pública, especialmente, los principios de eficacia, eficiencia, transparencia responsabilidad y buena fe, al respecto, Yauli & Viera, señalan, que actualmente se observa, “una administración pública ineficiente e ineficaz, plagada de corrupción” (p. 55)

**PREGUNA 2:** ¿En los actos administrativos realizados por los GADS Municipales durante la emergencia sanitaria se observaron los principios de las relaciones entre administraciones públicas?

**Tabla 2:** Normativa nacional

PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	JUECES		ABOGADOS		SERVIDORES GAD	
	f	%	f	%	f	%
SI	4	40%	4	%	7	23%
NO	6	60%	5	%	6	20%
DESCONOZCO	0	0%	1	%	17	57%
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Cuestionario aplicado a los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. (2022)

**Discusión de resultados:** Con la nueva estructura política del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la administración pública se rige sobre un nuevo paradigma constitucional, cuyos principios son el eje fundamental de la actuación transparente e íntegra de los servidores y funcionarios públicos. Por otra parte, los principios de las relaciones entre administraciones públicas, son valores básicos para propiciar una buena administración pública; es decir, la lealtad institucional; la corresponsabilidad y complementariedad; la subsidiariedad; la colaboración, son principios, que hacen que la gestión y las actividades que se ejecutan en el sector público, sean eficientes; sin embargo, conforme a las opiniones de un considerable número de Jueces de Garantías

Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, encuestados, en los actos administrativos realizados por los GADS Municipales durante la emergencia sanitaria NO se observaron los principios de las relaciones entre administraciones públicas; es decir, la falta de cooperación y colaboración entre las administraciones públicas, incide negativamente en el buen desempeño de servidores y funcionarios públicos, y en sí, en la gestión pública.

Moreno (2014), señala, “la administración pública está constituida por un conjunto de órganos e instituciones estructurados jerárquicamente, los cuales ejercen función administrativa y su actividad se dirige a la satisfacción de las necesidades colectivas y asuntos de interés público”; estas necesidades colectivas y asuntos de interés público, se constituyen en derechos de las personas y de los colectivos y pueden ser vulnerados sino se cumplen la disposiciones constitucionales y obligaciones legales.

**PREGUNA 3:** ¿En los actos administrativos realizados por los GADS Municipales durante la emergencia sanitaria se observaron los principios del procedimiento administrativo?

**Tabla 3:** Normativa nacional

PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	JUECES		ABOGADOS		SERVIDORES GAD	
	f	%	f	%	f	%
SI	2	20%	3	30%	5	17%
NO	8	80%	6	60%	10	33%
DESCONOZCO	0	0%	1	10%	15	50%
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Cuestionario aplicado a los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. (2022)

**Discusión de resultados:** Conforme al Capítulo IV, artículos 29 y 30 del Código Orgánico Administrativo ecuatoriano, los principios del procedimiento administrativo, son el principio de tipicidad e irretroactividad que tipifica y sancionan las infracciones administrativas cometidas por acción u omisión por parte de los administradores y administrados del sector público; es decir, que

todo acto administrativo o actuación de los servidores y funcionarios públicos contrario a la Ley, debe estar legalmente tipificado en la norma para que la conducta punible pueda ser sancionada. Al respecto el Art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), dice, “Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de que eficacia jurídica”; en otras palabras, los actos administrativos que se realicen en cualquier institución del Estado, deben estar en conformidad a las disposiciones y principios constitucionales para que sean legales, caso contrario, son nulos de absoluta nulidad.

Según los resultados de la investigación, el 80% de los Jueces de Garantías Constitucionales; el 60% de los Abogados en libre ejercicio; y, el 33% de los funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales encuestados, señalan que, en los actos administrativos realizados por los GADS Municipales durante la emergencia sanitaria NO se observaron los principios del procedimiento administrativo, por esta razón, varias autoridades de elección popular (alcaldes, prefectos, concejales, etc.), funcionarios y servidores públicos están siendo investigados por la Fiscalía General del Estado. Quiroz & Zambrano (2022), al respecto, señalan, “en los últimos años varios funcionarios públicos se vieron involucrados en casos importantes de corrupción de los cuales han afectado de manera significativa la economía del país, es así que el peculado es uno de los principales delitos cometidos y que encabezan la corrupción en nuestro país” (p. 28)

**PREGUNA 4:** ¿Se garantizó el derecho a la buena administración pública en los actos administrativos realizados por los GADs Municipales durante la emergencia sanitaria?

**Tabla 4:** Normativa nacional

PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	JUECES		ABOGADOS		SERVIDORES GAD	
	f	%	f	%	f	%
SI	3	30%	2	20%	13	43%
NO	6	60%	4	40%	15	50%
DESCONOZCO	1	10%	4	40%	2	7%
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Cuestionario aplicado a los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. (2022)

La buena administración pública permite garantizar la transparencia, eficiencia y eficacia de los actos administrativos; en este sentido, desde el punto de vista legal, la buena administración pública, se constituye en un principio y en un derecho fundamental; principio que obligatoriamente deben cumplir todos quienes se encuentran incluidos en el sector público y que se evidencia con su actuar; y derecho fundamental para los usuarios y beneficiarios de los servicios y bienes públicos que conforme a la Constitución y la Ley, deben ser de calidad.

La grave situación crítica que actualmente está atravesando las instituciones y entidades del sector público, por la corrupción y la falta de ética, son hechos que inducen a señalar, que la provisión de bienes y servicios públicos, son deficientes e insuficientes y no han contribuido en casi nada a mejorar la calidad de vida de la población. En este contexto, durante la emergencia sanitaria los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no hicieron casi nada para hacer frente a los problemas que generó la pandemia del COVID-19, y en lo poco que hicieron, se observan actos administrativos viciados; en este sentido, el Observatorio de Derechos y Justicia (2021), descubrió treinta y dos casos de corrupción durante el estado de excepción por la emergencia del COVID-19, en los cuales están involucrados, el – Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Ministerio de Salud Pública; Hospital Docente de la Policía Nacional; Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos; Gobiernos Autónomos Descentralizados; datos que son fundamentos para señalar, que durante la emergencia sanitaria NO se garantizó el derecho a la buena administración pública en los actos administrativos realizados por los GADs Municipales.

**PREGUNA 5:** ¿Durante la emergencia sanitaria existió un control de legalidad de los actos administrativos realizados por los GADS Municipales?

**Tabla 5:** Normativa nacional

PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	JUECES		ABOGADOS		SERVIDORES GAD	
	f	%	f	%	f	%
SI	2	20%	2	20%	11	37%
NO	5	50%	5	50%	15	50%
DESCONOZCO	3	30%	3	30%	4	13%
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Cuestionario aplicado a los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. (2022)

El control de legalidad de los actos administrativos, es un derecho y obligación constitucional que todos los ecuatorianos tenemos; fiscalizar los actos del poder público, es una obligación del mandante que facultad al ciudadano para denunciar los actos de corrupción ante la autoridad competente. El Art. 208 de la Constitución de las República (2008), señala que, los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es investigar las denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción, así como emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad; formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan; actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones; solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos; y, coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.

Específicamente, por mandato constitucional la Dirección Nacional de Contratación Pública se encarga de realizar el control de la legalidad de los actos y contratos suscritos por organismos del Sector Público; este organismo cumpliendo los principios de eficacia, eficiencia y de la seguridad jurídica está obligada a realizar un permanente control legal de los procedimientos que se ejecutaron dentro de la contratación estatal, en todas sus fases; sin embargo,

por los múltiples casos de corrupción en los cuales se evidencian el cometimiento de casi todos los delitos en contra de la administración pública, se puede concluir señalando, que, durante la emergencia sanitaria NO existió un control efectivo de legalidad de los actos administrativos realizados por los GADS Municipales.

**PREGUNTA 6:** ¿Cuáles son las implicaciones jurídicas de la ejecución de los actos administrativos cuando éstos son ilegales?

**Tabla 6:** Normativa nacional

PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	JUECES		ABOGADOS		SERVIDORES GAD	
	f	%	f	%	f	%
Nulidad	10	100%	10	100%	30	100%
Ilegalidad	10	100%	10	100%	30	100%
Privación de la libertad	5	%	1	%	13	43%
Responsabilidades civiles	10	100%	10	100%	30	100%
Responsabilidades penales	10	100%	10	100%	30	100%
Responsabilidades administrativas	10	100%	10	100%	30	100%
Medidas cautelares	3	30%	4	40%	11	37%
Glosas	4	40%	8	80%	30	100%
Seguridad jurídica	6	60%	8	80%	13	43%
Tutela jurídica	8	80%	8	80%	13	43%
Debido proceso	10	100%	10	100%	16	53%
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Cuestionario aplicado a los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. (2022)

Cunado un acto administrativo cumple los procedimientos legales y aplica los principios constitucionales y legales, no provoca ninguna consecuencia jurídica; empero, cuando sucede lo contrario, las implicaciones pueden afectar a los involucrados de manera legal, social y económica. De manera legal, porque él o la servidora pública deberá afrontar un proceso legal por incumplimiento e inobservancia de la Ley en la ejecución del acto administrativo; social, porque el acto punible puede ser utilizado por grupos sociales, para discriminar, insultar y ofender a la persona que cometió el acto punible; y, económico, porque a ser

destituido del cargo o glosado, probablemente afectará a su patrimonio individual o familiar.

Ortega Ruiz (2018), señala, para que un acto administrativo produzca efectos jurídicos y pueda ser acatado, debe tener validez y eficacia. Según Sánchez Torres (2004), “la validez (...) consiste en su conformidad con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente (...) y la eficacia (...) en la producción de efectos del acto administrativo o en la aplicación del acto a sus destinatarios para que surta efectos respecto de ellos. La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos” (p. 99). Conforme a la información proporcionada por los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, las principales implicaciones jurídicas de la ejecución de los actos administrativos cuando éstos son ilegales, son: nulidad e ilegalidad de acto administrativo; los administrativos incluso los administrados pueden ser objeto de responsabilidad administrativa (destitución del cargo), civil (glosas o indemnizaciones) y penales (privación de la libertad); y, se evidencia una violación al debido proceso en la ejecución del acto administrativo.

**PREGUNA 7:** ¿Cuáles son las implicaciones administrativas de la ejecución de los actos administrativos cuando éstos son ilegales?

**Tabla 7:** Normativa nacional

PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	JUECES		ABOGADOS		SERVIDORES GAD	
	f	%	f	%	f	%
Lesión de derechos		%		%		%
		%		%		%
		%		%		%
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>

**FUENTE:** Cuestionario aplicado a los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. (2022)

Un hecho o acto administrativo es ilegal cuando no se cumple las disposiciones constitucionales y legales; cuando el acto administrativo es ilegal; puede causar daños graves o perjuicios de difícil reparación, en otras palabras, todo acto administrativo que se ilegal es nulo; al respecto la Corte Constitucional señala que, los actos absolutamente nulos, no advierten presunción de legitimidad, por cuanto: a) Inobservancia del orden constitucional o del sistema democrático; que comprende, aquellos actos atentatorios a la Constitución; b) Arbitrariedad o ilegalidad manifiesta; que comprende, aquellos actos que se contraponen, en forma palmaria e incontestable, a normas infraconstitucionales; c) Vicio esencial en los requisitos; que comprende aquellos actos, afectados en sus elementos esenciales, siendo éstos, la competencia, la voluntad, la forma, la motivación, el objeto, etc.

Un acto administrativo es nulo cuando no cumple los requisitos para su validez señalados en el Art. 99 de del COA y las implicaciones administrativas de la ejecución de los actos administrativos ilegales, recen en primer lugar, sobre el mismo acto, el cual puede extinguir cuando es ilegítimo; puede ser anulado total o parcialmente conforme a las causales establecido en el Art. 105 del COA y sus efectos están señalados en la misma norma en el Art. 107. Por otra parte, sobre la persona que ordenó la ejecución o ejecutó el acto administrativo, también provoca implicaciones administrativas dependiendo de la gravedad del caso. Finalmente, la nulidad del acto administrativo, también puede causar afectaciones a los beneficiarios, al respecto Guerrero (2020), señala, cuando las afectaciones del acto administrativo ilegal, recae sobre un colectivo, “se podría plantear frente a otras garantías jurisdiccionales, como es el caso de la acción de protección y la acción por incumplimiento contra un acto administrativo con efectos generales, cuando contenga una obligación que sea clara, expresa y exigible” (p. 242).

**PREGUNTA 8:** ¿Se cumplen los principios de celeridad y transparencia en los procedimientos para sancionar los actos administrativos que fueron considerados ilegales durante la emergencia sanitaria?

**Tabla 8:** Normativa nacional

PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	JUECES		ABOGADOS		SERVIDORES GAD	
	f	%	f	%	f	%
SI	4	40%	0	0%	6	20%
NO	4	40%	8	80%	20	67%
DESCONOZCO	2	20%	2	20%	4	13%
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Cuestionario aplicado a los Jueces de Garantías Constitucionales, Abogados en libre ejercicio y funcionarios públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. (2022)

En el Ecuador conforme al Art. 11 de la Constitución de la República (2008), “los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación”; para alcanzar este propósito el acceso a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita, los procesos judiciales, se rigen por el principios de celeridad; en este mismo contexto, el Art. 20 del Código Orgánico de la Función Judicial, prevé: “La administración de justicia será rápida y oportuna, tanto en la tramitación y resolución de la causa”; esto implica señalar, que las juezas y jueces están obligados a proseguir el trámite dentro de los términos legales, disposiciones constitucionales y reglamentarias, que no se cumplen como se dispone en la Constitución y en la Ley.

Po otra parte, uno de los principios de la buena administración de justicia, es la transparencia, y le corresponde a la Asamblea Nacional, “fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias” (Constitución de la República del Ecuador, 2008); al Consejo de la Judicatura le corresponde “velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial” (Constitución de la República del Ecuador, 2008); por su parte a la Función de Transparencia y Control Social, tiene la obligación de promover e impulsar “el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público” (Constitución de la República del Ecuador, 2008); bajo estas disposiciones

constitucionales, “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

En este manuscrito, se ha dado a conocer la ejecución de los actos administrativos durante la emergencia sanitaria (2020-2022), que han sido sancionados, otros están siendo investigados, otros están en proceso de investigación y otros ni siquiera han sido denunciados; ¿Por qué no han sido denunciados? Porque en el Ecuador se vive actualmente en un Estado de inseguridad jurídica y ciudadana, que atemoriza a fiscales, jueces, servidores públicos y a la misma ciudadanía, para que cumpla su rol, dejando que la corrupción y los delitos que se cometen en el sector público, queden impunes; desde muchos años atrás, desde que el Ecuador retornó a la democracia (1979), varios funcionarios públicos, presidentes, vicepresidentes de la República, etc., han huido a otros países o se han escondido de la justicia, por estar involucrados en actos delictivos, esta práctica antijurídica, se ha vuelto común y cotidiana; se observa, un porcentaje considerable de autoridades y funcionarios públicos huir porque saben que van a ser procesados, luego que huyen estos delincuentes, la justicia inicia las investigaciones; en este sentido, se puede concluir señalando que, los principios de celeridad y transparencia NO se cumplen en los procedimientos para sancionar los actos administrativos que fueron considerados ilegales durante la emergencia sanitaria.

### **Conclusiones**

En el Ecuador actualmente se vive en un ambiente de inseguridad, violencia y corrupción. La inseguridad no solamente es material, sino también jurídica, los actos de corrupción, no solamente durante la pandemia a consecuencia del Covid 19, tiene una tendencia al alza; es un acto que afecta a la institucionalidad del Estado; las instituciones públicas tienen una característica en común, la corrupción; por este acto antijurídico e inmoral, varias autoridades desde la Presidencia de la República hasta los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos los niveles han sido involucrados en delitos contra la

administración pública; muchos de ellos han sido procesados y encarcelados, empero, la mayoría a fugado y son prófugos de la justicia.

Conforme a los principios de la buena administración pública y a los valores morales, los actos administrativos deben estar sujetos a las disposiciones constitucionales, legales y éticas; sin embargo, la Fiscalía General del Estado actualmente se encuentra investigando varios contratos que se firmaron y se ejecutaron durante la emergencia sanitaria 2020-2021 en los GADs municipales; consecuencia de esta investigación se han formulado cargos por presunto enriquecimiento privado no justificado, cohecho, peculado y por presuntas irregularidades en la comercialización de insumos médicos en hospitales del país; en la provincia de Chimborazo, el caso de la Prefectura; del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Colta y Guamote, son casos que han sido y están siendo investigados por presunta violación a los procedimientos y disposiciones legales. En conclusión, se denota que, durante la emergencia sanitaria a consecuencia del Covid 19.

Finalmente, la ejecución de los actos administrativos de manera fraudulenta, incumpliendo las disposiciones constitucionales y legales, provoca de manera general tres implicaciones jurídicas en área administrativa, civil y penal; sus sanciones pueden ir desde amonestaciones verbales hasta la privación de la libertad. En la investigación se observó que durante la emergencia sanitaria 2020-2021 se ejecutaron varios actos administrativos ilegales; sin embargo, muchos casos de corrupción no han sido investigados y otros han quedado impunes por la injerencia de la política y el poder económico, inclusive por intromisión del poder mediático, hechos que ponen en riesgo, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

## Referencias

Código Orgánico Administrativo. (2017). Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31, de 7 de julio 2017, última Reforma: Suplemento del Registro Oficial 623, 21-I-2022.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449, 20 de octubre 2008, última Reforma: Tercer Suplemento del Registro Oficial 377, 25-I-2021.

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-20-EE/20 del 22 de mayo del 2020. Obtenido de [http://sacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDG E6J3RyYW1pdGUhLCB1dWlkOidIM mY5NWY1Yi1jMzNILTRINDgtYjE1YS0xZWlZyZezYzlyZDcucGRmJ30=](http://sacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDG E6J3RyYW1pdGUhLCB1dWlkOidIM mY5NWY1Yi1jMzNILTRINDgtYjE1YS0xZWlZyZezYzlyZDcucGRmJ30=)

García Carvajal, G. D. (2021). *La revocación de actos favorables mediante la acción de lesividad por parte de la máxima autoridad administrativa en el Código Orgánico Administrativo* (Master's thesis, Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

Guerrero, J. F. (2020). *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

El País. (2020). *Una oleada de casos de corrupción golpea Ecuador en medio de la pandemia*. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-06-05/una-oleada-de-casos-de-corrupcion-golpea-ecuador-en-medio-de-la-pandemia.html>

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

Observatorio de Derechos y Justicia. (2021). *Corrupción en tiempos de COVID: La otra pandemia en Ecuador*. Disponible en: <https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/04/Corrupcion-y-covid-19.pdf>

Ortega Ruiz, Luis Germán. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Quiroz García, J. S., & Zambrano Loo, S. E. (2022). *Peculado un delito en contra de la Administración Pública en el Ecuador*.

Sánchez Torres, Carlos Ariel. (2004). *Acto administrativo. Teoría general*. Bogotá: Legis.

Yauli, V. L. P., & Viera, J. O. T. (2022). *Derecho a la buena administración pública, referente de eficacia y eficiencia en la actividad administrativa*. *Revista ERUDITUS*, 3(3), 43-60.

Zambrano Zambrano, D. B. (2019). *Análisis del uso y aplicación de la extinción y reforma de los actos administrativos y su repercusión en el ejercicio de la institucionalidad del estado en la prestación de servicios.*