

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0134-INV-CGUTL-AN-2025

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2025

Proponente: Asambleísta Patricio Alberto Chávez Zavala

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 09 de diciembre de 2025, el asambleísta Patricio Alberto Chávez Zavala, remite mediante Memorando Nro. AN-CHZPA-2025-0112-M de fecha 08 de diciembre de 2025, con número de trámite 475218, al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo”. Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-5014-M de fecha 11 de diciembre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta Patricio Alberto Chávez Zavala, con el respaldo de catorce asambleístas, que corresponde al 9 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde al asambleísta Patricio Alberto Chávez Zavala, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: Pública, administrativa e institucional. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo”. contiene: Exposición de Motivos, seis considerandos, cinco artículos reformatorios y una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo” se presenta como una norma de carácter orgánica debido a que reforma una ley vigente con categoría “orgánica”. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta Patricio Alberto Chávez Zavala	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE

Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta Norma Fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

Para comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma Propuesta. Así, el Proponente indica que:

(...) El Estado de Derecho vigente en el Ecuador, obliga a que las autoridades tomen decisiones razonadas y motivadas en los hechos y en el derecho, por seguridad jurídica de sus ciudadanos para que aquellos entiendan en qué consisten las resoluciones administrativas en un lenguaje claro e inteligible, de tal forma que el administrado entienda qué debe hacer o dejar de hacer. Al conformarse la voluntad administrativa de manera clara para el ciudadano, los actos administrativos gozarán de legitimidad y podrán ser ejecutados. Los controles impuestos desde el marco constitucional pretenden prevenir la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

El derecho de todos los ciudadanos a la buena administración pública comprende el derecho a la tutela judicial efectiva y las garantías básicas del derecho a la defensa, lo cual permite limitar la desigualdad que existe entre el poder del Estado y el ciudadano, dotándole al ciudadano de varias herramientas que le permiten exigir el cumplimiento de sus derechos. Del mismo modo, la administración pública también tiene que cumplir con ciertas obligaciones como la de justificar motivadamente sus decisiones, estableciendo los fundamentos de hecho y de derecho y las razones que le hicieron emitir un acto administrativo. (...)

El presente proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo busca abordar estas necesidades mediante modificaciones a artículos específicos, con el fin de promover la seguridad jurídica, el debido proceso y la accesibilidad a los mecanismos de defensa en el ámbito administrativo. Adicionalmente, incorpora directamente los mandatos derivados de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, asegurando la armonización del ordenamiento jurídico.

II. Sentencia 40-21-IN/25 de la Corte Constitucional.

El presente proyecto de Ley Orgánica Reformatoria, surge además, como respuesta directa a la Sentencia No. 40-21-IN/25, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador el 8 de octubre de 2025. En esta sentencia, se declara la inconstitucionalidad sustitutiva del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, por contravenir el derecho a la tutela administrativa efectiva (artículo 76 de la Constitución) y disposiciones constantes en la normativa internacional de Derechos Humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La reforma propuesta busca incorporar el mandato jurisprudencial de la Corte Constitucional, eliminando barreras económicas desproporcionadas y asegurando la armonización del Código Orgánico Administrativo con el ordenamiento constitucional, sin comprometer la eficacia recaudatoria del Estado.

En tal sentido, cabe indicar que la Propuesta Normativa introduce modificaciones en aspectos esenciales del procedimiento administrativo, tales como los plazos, los recursos, las medidas cautelares en el procedimiento coactivo y las excepciones a la ejecución. Estos ámbitos no son meras cuestiones técnicas o procedimentales, constituyen la estructura mínima que garantiza que la actuación del Estado se someta al derecho y que las personas puedan defenderse frente al ejercicio del poder público. Por ello, cualquier alteración en estos elementos tiene un impacto directo sobre la vigencia de derechos constitucionales fundamentales, entre los que destacan la tutela administrativa y judicial efectiva, el debido proceso, la prohibición de indefensión, la seguridad jurídica y el acceso a recursos idóneos y eficaces.

En un Estado constitucional de derechos y justicia, como lo define la Constitución ecuatoriana, la tutela efectiva es un pilar indispensable. Los artículos 75 y 76 de la Constitución no se limitan a reconocer el derecho a acudir ante las autoridades, exigen que los procedimientos sean oportunos, imparciales, motivados y proporcionales, y que ningún formalismo o carga excesiva pueda convertirse en un obstáculo para la defensa. De esta manera, toda modificación normativa que altere los plazos, condiciones o efectos de recursos administrativos debe analizarse bajo el prisma de si garantiza o restringe el acceso real a la justicia administrativa. Un aumento desproporcionado de cargas, la imposición de requisitos rígidos o la reducción injustificada de términos pueden, en la práctica, convertir la tutela efectiva en una garantía meramente formal.

Asimismo, la seguridad jurídica, reconocida en el Artículo 82 constitucional, exige que las personas sepan con claridad cuáles son sus derechos, qué opciones tienen para impugnar decisiones administrativas y en qué plazos pueden hacerlo. Cuando una reforma introduce incertidumbres o disminuye la posibilidad de cuestionar actos administrativos, se debilita la confianza legítima que debe existir entre la Administración y los administrados. Esta confianza, además, no es un principio abstracto, se traduce en la expectativa razonable de que las reglas no cambiarán en perjuicio de quien ha confiado en la estabilidad del ordenamiento jurídico.

El principio de proporcionalidad, previsto en el Artículo 76, número 6 de la Constitución, impone un control estricto sobre cualquier medida que limite derechos. Si un cambio normativo establece exigencias más onerosas para acceder a recursos o para levantar medidas cautelares en un proceso coactivo, debe justificarse por un fin legítimo y ser adecuado, necesario y equilibrado. De lo contrario, se incurre en restricciones que generan indefensión, especialmente para quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica o jurídica.

Todo lo anterior debe armonizarse con el Artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, que obliga a que la actividad administrativa se ajuste estrictamente a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la jurisprudencia vigente y a los principios rectores del Estado constitucional. Esto implica que la o el legislador, al reformar el Código Orgánico Administrativo, no goza de total libertad configurativa, está sometido a límites materiales que derivan de la supremacía constitucional. Cualquier reforma que desconozca la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que afecte la progresividad de derechos o que introduzca restricciones desproporcionadas vulnera este deber de sujeción y compromete la validez misma de la ley.

Desde la perspectiva de la legislación internacional de derechos humanos vinculante para el Ecuador las materias reguladas deben interpretarse y aplicarse en armonía con los estándares establecidos en el bloque de

constitucionalidad, particularmente aquellos derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de la jurisprudencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 8, reconoce el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por una autoridad competente, independiente e imparcial, lo cual resulta plenamente aplicable a los procedimientos administrativos cuando estos determinan derechos y obligaciones de las personas. De igual manera, el Artículo 25 de la Convención consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, exigiendo la existencia de recursos sencillos, rápidos y efectivos frente a actos que vulneren derechos fundamentales. En este sentido, cualquier reforma al régimen procedimental administrativo, en especial aquellas relativas a plazos, admisibilidad de recursos, medidas cautelares y mecanismos de impugnación, debe garantizar que las personas cuenten con vías reales y eficaces para cuestionar las decisiones administrativas que les afecten.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su Artículo 14, refuerza el contenido del debido proceso, al establecer que toda persona tiene derecho a un proceso justo y a las garantías mínimas para su defensa. Si bien esta disposición se refiere principalmente al ámbito judicial, la interpretación sistemática desarrollada por los órganos internacionales de protección de derechos humanos ha extendido su aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores y a aquellos que inciden de manera directa en derechos subjetivos, como ocurre con la ejecución coactiva o la firmeza de actos administrativos. En consecuencia, los plazos, requisitos y efectos procesales previstos en la normativa interna no pueden ser tan restrictivos o formales que priven de efectividad al derecho de defensa.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha consolidado criterios claros en relación con la obligación de los Estados de garantizar recursos efectivos, decisiones debidamente motivadas y procedimientos razonables. La Corte ha señalado que las limitaciones procesales no pueden convertirse en obstáculos desproporcionados para el acceso a la justicia, ni justificar la ausencia de motivación o el rechazo tácito de recursos cuando están en juego derechos fundamentales. Asimismo, ha enfatizado que el debido proceso y la tutela judicial efectiva son exigibles no solo en sede judicial, sino también en el ámbito administrativo, cuando la actuación estatal produce efectos jurídicos relevantes sobre las personas.¹

¹ Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001. La Corte estableció que las garantías del artículo 8 de la Convención Americana son aplicables a procedimientos administrativos sancionadores y que el debido proceso debe observarse cuando el Estado adopta decisiones que afectan derechos.

Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, Sentencia de 5 de agosto de 2008. Se afirmó que la motivación de las decisiones es una exigencia esencial del debido proceso y una garantía contra la arbitrariedad.

Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, Sentencia de 5 de octubre de 2015, La Corte reiteró que los recursos deben ser efectivos y que los obstáculos formales no pueden vaciar de contenido el derecho a la tutela judicial efectiva.

Corte IDH, Caso Cantos vs. Argentina, Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Se determinó que requisitos procesales desproporcionados pueden constituir una violación al derecho de acceso a la justicia.

En este contexto, la legislación internacional vinculante establece que las disposiciones propuestas deben preservar y reforzar las garantías del debido proceso, el derecho a recurrir las decisiones administrativas y el acceso efectivo a mecanismos de control.

En cuanto a la Sentencia No. 40-21-IN/25, dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, constituye un precedente jurisprudencial de especial relevancia para el diseño, interpretación y reforma del régimen jurídico administrativo, en la medida en que consolida y profundiza estándares constitucionales obligatorios en materia de debido proceso en sede administrativa y ejecución coactiva. En esta decisión, la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad sustitutiva del inciso cuarto del Artículo 281 del Código Orgánico Administrativo.

Además, la Corte dispone que la disposición jurídica cuya inconstitucionalidad sustitutiva se ha declarado, deberá quedar configurada en el siguiente sentido:

La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor reflejado en el título de crédito que sustenta el procedimiento coactivo y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión.

En particular, la sentencia desarrolla con mayor densidad normativa sobre el debido proceso administrativo, entendido no solo como la observancia formal de etapas procedimentales, sino como un conjunto de garantías sustantivas que aseguran a las personas administradas una participación real, informada y efectiva en los procedimientos que puedan afectar sus derechos, intereses legítimos o situación jurídica. La Corte enfatiza que el debido proceso en sede administrativa exige, entre otros elementos, la existencia de plazos razonables, el derecho a ser oído, la motivación suficiente de los actos administrativos y la posibilidad real de impugnarlos, descartando prácticas normativas o administrativas que vacíen de contenido tales garantías.

En relación con la ejecución coactiva, la Sentencia 40-21-IN/25 introduce estándares reforzados de protección, al reconocer que, aunque el Estado tiene la potestad de ejecutar coercitivamente sus créditos, dicha facultad debe ejercerse con estricto apego a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y control judicial efectivo.

En relación con el análisis del articulado del Proyecto de Ley se tienen las siguientes observaciones:

- La reforma propuesta al Artículo 161 del Código Orgánico Administrativo se circunscribe exclusivamente a modificar el límite cuantitativo de la ampliación de términos o plazos. Mientras la norma vigente permite que la ampliación no exceda de la mitad del plazo original, el texto reformado establece que la

ampliación podrá concederse, por una sola vez, por un lapso igual al originalmente previsto. Se mantienen inalterados los demás elementos estructurales de la disposición, esto es, la posibilidad de conceder la ampliación de oficio o a petición de parte, la exigencia de que no se perjudiquen derechos de terceros y la sujeción a disposiciones especiales en contrario.

En consecuencia, la reforma no introduce nuevas prohibiciones, restricciones procedimentales ni reglas adicionales sobre el momento en que debe solicitarse la ampliación, sino que se limita a redefinir el parámetro temporal máximo de dicha extensión.

Es importante tomar en cuenta que este cambio puede resultar razonable en procedimientos complejos o de alta carga técnica, en los que el límite actual, equivalente únicamente a la mitad del plazo, puede ser insuficiente para garantizar una defensa adecuada o el cumplimiento efectivo de cargas procedimentales por parte de la persona administrada.

En este sentido, la reforma puede contribuir positivamente al ejercicio del derecho a la buena administración pública, en tanto facilita que las decisiones administrativas se adopten sobre la base de actuaciones completas y debidamente sustentadas, evitando resoluciones precipitadas o fundadas en omisiones formales. Asimismo, puede fortalecer el debido proceso administrativo, al ampliar el margen temporal para el ejercicio del derecho a la defensa y la presentación de información relevante dentro del procedimiento.

Desde la óptica de la seguridad jurídica y la confianza legítima, la sustitución del criterio de “hasta la mitad del plazo” por una regla clara y objetiva, ampliación equivalente al plazo original, puede incluso mejorar la previsibilidad normativa, al reducir márgenes de discrecionalidad en la determinación del tiempo adicional concedido. La persona interesada conoce de antemano el alcance máximo de la ampliación posible, lo cual favorece la planificación de su actuación procesal.

No obstante, es importante advertir que el incremento del plazo ampliable debe aplicarse de manera consistente con el principio de eficacia administrativa. La ampliación por un lapso igual al original no puede convertirse en una práctica automática o generalizada que afecte injustificadamente la celeridad del procedimiento, sino que debe mantenerse como una herramienta excepcional, sujeta a motivación suficiente y al análisis concreto de cada caso.

Además, la aplicación práctica de la norma reformada deberá observar estrictamente los principios que rigen la actuación administrativa, en particular los previstos en el Artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, que exige la sujeción de toda actuación a la Constitución, a la jurisprudencia constitucional, a los principios generales del derecho y a la norma legal. En ese marco, la ampliación del plazo por un lapso igual al original deberá ser debidamente motivada y proporcional a las circunstancias del caso concreto, evitando usos arbitrarios o dilatorios.

- La reforma propuesta al Artículo 232 del Código Orgánico Administrativo tiene un alcance puntual y específico, incorpora como nueva causal del recurso extraordinario de revisión el error manifiesto de derecho y extiende a esta causal el plazo de un año para su interposición, equiparándolo al tratamiento ya previsto para el error manifiesto de hecho. El resto de la disposición, incluidos los plazos de veinte días aplicables a las demás causales, permanece inalterado.

En consecuencia, la reforma no introduce cambios en la estructura del recurso extraordinario de revisión ni en el régimen general de plazos, sino que amplía el ámbito de protección temporal del recurso a un supuesto adicional que, por su naturaleza, comparte características sustanciales con la causal ya reconocida.

La incorporación del error manifiesto de derecho como causal autónoma del recurso extraordinario de revisión podría resultar coherente con el diseño del debido proceso administrativo y con el principio de juridicidad que rige la actuación de la Administración Pública. El error de derecho, al igual que el error de hecho, puede afectar de manera directa y determinante la cuestión de fondo del acto administrativo, comprometiendo su validez y legitimidad.

Asimismo, la extensión del plazo de un año para interponer el recurso en los casos de error manifiesto de derecho podría constituir una medida razonable y proporcional. La identificación de un error jurídico evidente no siempre es inmediata para la persona interesada, especialmente cuando se trata de procedimientos complejos, interpretación normativa especializada o aplicación incorrecta de principios jurídicos. En este contexto, el plazo anual podría permitir un ejercicio más efectivo del derecho a la impugnación y evitaría que el recurso se torne meramente formal o ilusorio.

La reforma también podría contribuir a reforzar la seguridad jurídica, en la medida en que clarifica y amplía las causales expresamente reconocidas para la revisión extraordinaria de actos administrativos firmes. Al incorporar el error manifiesto de derecho, el legislador podría reducir el riesgo de interpretaciones restrictivas que limiten indebidamente el control de la legalidad de los actos administrativos y refuerzar la coherencia interna del sistema de recursos del Código Orgánico Administrativo.

- La reforma propuesta al Artículo 233 del Código Orgánico Administrativo tiene un alcance puntual y delimitado. El cambio normativo consiste únicamente en suprimir uno de los supuestos de inadmisión del recurso extraordinario de revisión, específicamente aquel que permitía inadmitir el recurso cuando “se hayan desestimado en cuanto al fondo otras revisiones de terceros sustancialmente iguales”. El resto del artículo se mantiene inalterado, incluida la regla conforme a la cual, si transcurren veinte días desde la interposición del recurso sin que se haya dictado y notificado la decisión de admisión, el recurso se entiende desestimado.

En consecuencia, la reforma no introduce ni elimina la figura del silencio administrativo desestimatorio, sino que conserva íntegramente dicha previsión, limitándose a modificar las causales de inadmisión expresa del recurso.

La eliminación del supuesto de inadmisión relacionado con la existencia de revisiones de terceros “sustancialmente iguales” podría constituir un ajuste normativo positivo. Dicha causal estaría presentada como un alto grado de indeterminación y podría dar lugar a interpretaciones restrictivas que limitarían el acceso al recurso extraordinario de revisión, aun cuando la persona interesada cumpliera con los requisitos legales y alegara una causal válida.

La supresión de esta causal podría contribuir a reforzar el principio de tutela administrativa efectiva, en tanto se trata de reducir obstáculos formales al conocimiento del recurso y evitar que la inadmisión se funde en elementos ajenos al análisis de las causales expresamente previstas en la ley. Asimismo, podría mejorar la seguridad jurídica al delimitar de manera más clara y objetiva los supuestos en los que el órgano competente puede rechazar el recurso en la fase de admisibilidad.

No obstante lo anterior, la reforma mantiene sin variación la siguiente disposición: “Transcurrido el término de veinte días desde la interposición del recurso sin haberse dictado y notificado la admisión del recurso, se entenderá desestimado.”

Si bien esta previsión no es introducida por la reforma, su permanencia podría resultar relevante para el análisis de pertinencia jurídica del artículo en su conjunto. Dicha regla podría configurar un supuesto de desestimación automática por falta de pronunciamiento administrativo, lo que, en términos materiales, equivale a un silencio administrativo con efectos negativos para la persona recurrente.

En este contexto, aunque la reforma no agrava ni modifica esta regla, tampoco toma en cuenta una disposición que podría presentar tensiones con el modelo constitucional de protección de derechos y con la exigencia de motivación de las decisiones administrativas, lo cual se sugiere considerarlo para el respectivo análisis en la Comisión Especializada Permanente correspondiente.

- La reforma propuesta al Artículo 281 del Código Orgánico Administrativo modifica exclusivamente el inciso cuarto relativo al levantamiento de medidas cautelares mediante la presentación de póliza o garantía bancaria, sustituyendo el régimen vigente, que exigía una garantía por el valor total del capital, intereses devengados, intereses futuros de un año y costas, por un nuevo texto que limita dicha exigencia al valor reflejado en el título de crédito y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión.

Este cambio coincide de manera literal con el texto dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia 40-21-IN/25, mediante la cual se declaró la

inconstitucionalidad sustitutiva del inciso cuarto del Artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, estableciendo expresamente que la disposición debía quedar configurada en los términos ahora recogidos por la reforma legal.

En consecuencia, la reforma no introduce un nuevo modelo normativo, sino que positiviza a nivel legal el contenido obligatorio de una sentencia constitucional con efectos *erga omnes* y vinculantes.

Esta reforma resulta plenamente justificada y necesaria, en tanto tiene como finalidad adecuar el texto del Código Orgánico Administrativo a la jurisprudencia constitucional vigente, garantizando coherencia normativa y seguridad jurídica.

Cabe recalcar, que la Corte Constitucional, en la Sentencia 40-21-IN/25, determinó que el régimen anterior de levantamiento de medidas cautelares en ejecución coactiva era desproporcionado y vulneraba el derecho a la tutela administrativa efectiva, al imponer barreras económicas excesivas que, en la práctica, impedían a muchas personas acceder al cese de medidas cautelares. La reforma corrige precisamente este vicio, al eliminar la exigencia de intereses futuros y costas, y al acotar la garantía al monto real de la obligación exigible al momento de su emisión.

- La reforma propuesta al Artículo 329 del Código Orgánico Administrativo se circunscribe a ampliar el plazo para interponer la demanda de excepciones a la ejecución coactiva, sustituyendo el término vigente de veinte días por un plazo de noventa días, contados a partir de la notificación de la orden de pago. No se introducen modificaciones adicionales en cuanto a los efectos de la demanda, la tramitación de las excepciones ni la suspensión del procedimiento coactivo.

En consecuencia, el cambio normativo se limita exclusivamente a la ampliación del término para el ejercicio del derecho a la defensa judicial frente a la ejecución coactiva.

La ampliación del plazo de veinte a noventa días constituye una medida que, en principio, fortalece el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva. La experiencia práctica demuestra que el término de veinte días suele resultar insuficiente para que la persona coactivada obtenga asesoría jurídica, recopile la documentación pertinente y estructure adecuadamente una demanda de excepciones, especialmente en procedimientos complejos o de alto impacto patrimonial.

La reforma, en este sentido, se estaría alineando con el Artículo 75 de la Constitución, al ampliar las posibilidades reales de acceso a la justicia y evitar que el ejercicio del derecho de defensa se vea restringido por plazos excesivamente breves.

Si bien el plazo ampliado de noventa días podría resultar razonable, su constitucionalidad material depende de que la notificación de la orden de pago

sea efectiva, válida y oportuna. Entonces, el cómputo de plazos procesales solo es legítimo cuando la notificación garantiza el conocimiento real del acto por parte de la persona afectada.

En este contexto, la ampliación del plazo debe observar estrictamente los estándares de notificación eficaz.

Además, la ampliación del término para presentar excepciones no incide directamente en la intensidad o duración de las medidas cautelares que pueden haberse adoptado dentro del procedimiento coactivo. En aquellos casos en los que la persona coactivada se encuentra sujeta a medidas cautelares severas, el transcurso del plazo de noventa días sin un pronunciamiento judicial puede generar afectaciones patrimoniales relevantes, aun cuando exista la posibilidad formal de interponer excepciones.

Si bien esta situación no deriva directamente de la reforma propuesta, pone de relieve la necesidad de interpretar y aplicar el Artículo 329 de manera sistemática con las normas que regulan las medidas cautelares, a fin de evitar escenarios de indefensión material.

En cuanto al análisis integral del Proyecto de Ley se evidencia que su eventual aprobación no genera, en términos generales, la necesidad de derogatorias expresas de otros cuerpos normativos; sin embargo, incide directamente en materias procedimentales que se encuentran también reguladas por otras normas legales, lo que exige un ejercicio sistemático de coherencia normativa.

Las modificaciones introducidas en el régimen de ejecución coactiva, en los plazos para la interposición de excepciones y en los efectos de dichas actuaciones podrían generar tensiones con el Código Orgánico General de Procesos, en cuanto este cuerpo legal regula aspectos relacionados con la suspensión de la ejecución, el control judicial de la coactiva y los efectos procesales de las excepciones. Por ello, resulta necesario que la norma reformativa incorpore reglas claras de coordinación y aplicación preferente, o que se evalúe la pertinencia de ajustes puntuales al régimen procesal general para garantizar su compatibilidad.

En el procedimiento de ejecución coactiva tributaria, regulado en el Código Tributario y desarrollado mediante normativa secundaria del Servicio de Rentas Internas, comparte elementos sustanciales con el régimen previsto en el Código Orgánico Administrativo, particularmente en lo relativo a la orden de pago, las medidas cautelares y la formulación de excepciones. La ampliación de plazos o la modificación de los requisitos para el levantamiento de medidas cautelares, prevista en la reforma al Código Orgánico Administrativo, podría generar contradicciones con disposiciones tributarias vigentes si no se establecen reglas claras de armonización. En este escenario, resultaría necesario ajustar las normas tributarias concordantes o incorporar disposiciones transitorias que definan con precisión el ámbito de aplicación de cada régimen, evitando

duplicidades, exigencias contradictorias o cargas desproporcionadas para las personas administradas.

La reforma proyectada impacta de manera indirecta en reglamentos, ordenanzas y normativa secundaria emitida por entidades de la administración pública y por los gobiernos autónomos descentralizados, que regulan procedimientos de cobro y ejecución coactiva con base en el Código Orgánico Administrativo. En la medida en que estas normas de rango inferior desarrollan aspectos operativos como plazos, requisitos, garantías y formas de ejecución, su contenido deberá ser revisado y adecuado para asegurar su conformidad con la nueva regulación legal. En caso de subsistir disposiciones reglamentarias incompatibles con la ley reformada, estas deberán ser modificadas o dejarse sin aplicación, en observancia del principio de jerarquía normativa.

En consecuencia, el articulado de la Propuesta Normativa exige no solo una valoración de su constitucionalidad material, sino también la previsión de mecanismos normativos que garanticen su correcta inserción en el sistema jurídico vigente. Ello implicaría incorporar disposiciones de coordinación normativa, establecer plazos razonables para la adecuación de la normativa secundaria y, de ser necesario, promover reformas puntuales en otros cuerpos legales, con el objetivo de preservar la coherencia del ordenamiento jurídico, la seguridad jurídica y la eficacia de los derechos y garantías reconocidos a las personas administradas.

En conclusión, el análisis del Proyecto de Ley que reforma el Código Orgánico Administrativo exige una reflexión seria sobre cómo las modificaciones propuestas inciden no solo en la técnica administrativa, sino en la efectividad misma de los derechos y garantías que la Constitución reconoce. La racionalidad del sistema administrativo depende de que los procedimientos sean accesibles, los recursos eficaces, las medidas cautelares proporcionales y la actuación estatal plenamente sometida al derecho. Desatender estos parámetros no solo genera inseguridad jurídica, sino que erosiona los cimientos del Estado constitucional.

Del mismo modo, se deberá considerar que, la Corte Constitucional en la Sentencia Nro 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la claridad de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente: “[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma. Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica”.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

Se sugiere el uso lenguaje inclusivo en el contenido del Proyecto de Ley.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo” tiene como objetivo promover la seguridad jurídica, el debido proceso y la accesibilidad a los mecanismos de defensa en el ámbito administrativo, así como incorporar el mandato jurisprudencial No. 40-21-IN/25 de la Corte Constitucional, eliminando barreras económicas desproporcionadas y asegurando la armonización del Código Orgánico Administrativo con el ordenamiento constitucional, sin comprometer la eficacia recaudatoria del Estado.

Al respecto se señala que, la Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no generaría posible afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico Administrativo” se concluye que, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido tampoco establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que: “Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)”. (Lo subrayado me pertenece).

Así mismo, señala que: “(...) el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los Artículos 136 de la Constitución en concordancia con los Artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y

analizará:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo” introduce reformas relacionadas al procedimiento administrativo y de ejecución coactiva.

La Propuesta Normativa se dedica a modificar los plazos del procedimiento administrativo, a los procedimientos especiales y a los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos (Artículo 1 del Proyecto de Ley). Asimismo, se reforman incisos relacionados a las causales del recurso extraordinario de revisión (Artículo 2 del Proyecto de Ley) y se introducen cambios en las razones para admisibilidad del recurso de revisión (Artículo 3 del Proyecto de Ley). En conjunto, estas disposiciones constituyen reformas de naturaleza procedimental en el ámbito de la administración pública.

Por su parte, los Artículos 4 y 5 introducen cambios en los procedimientos de ejecución coactiva. El Artículo 4 del Proyecto de Ley reforma el requisito para el cese de las medidas cautelares, con el objetivo de evitar exigencias desproporcionadas e irrazonables². En la normativa vigente, el Artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, se exige el pago total de la deuda (capital más intereses) para el cese de la medida cautelar. La Propuesta modifica este requisito, estableciendo que el monto exigible corresponderá al valor que sustenta el procedimiento coactivo más los intereses devengados hasta la fecha.

Por otro lado, el Artículo 5 del Proyecto de Ley modifica el plazo para presentar la demanda de excepciones a la ejecución coactiva ampliándolo de veinte a noventa días.

En relación con los artículos mencionados, es importante señalar que estas reformas introducen ajustes en la forma de ejecución del procedimiento coactivo como mecanismo de cobro, sin que ello implique una reducción ni modificación de los montos de recaudación generados por la administración pública.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia a los Artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo” presenta las siguientes características:

² Ver SENTENCIA 40-21-IN/25 de la Corte Constitucional del Ecuador

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- No se identifica incremento del gasto público.

4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según el Proponente, es promover la seguridad jurídica, el debido proceso y la accesibilidad a los mecanismos de defensa en el ámbito administrativo, así como incorporar el mandato jurisprudencial No. 40-21-IN/25 de la Corte Constitucional, eliminando barreras económicas desproporcionadas y asegurando la armonización del Código Orgánico Administrativo con el ordenamiento constitucional, sin comprometer la eficacia recaudatoria del Estado. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, con el objetivo: 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional de Desarrollo Ecuador No se Detiene 2025-2029” fue aprobado el 21 de agosto de 2025 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 008-2025-CNP, y constituye la base técnica que orienta la formulación e implementación de las políticas públicas destinadas a enfrentar de manera estructural problemáticas como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los objetivos: 1. Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades; 3. Garantizar un Estado soberano, seguro, y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos; y, 8. Fortalecer la institucionalidad pública de forma eficiente, transparente y participativa.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.³ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos y Considerandos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- Se sugiere colocar en la Disposición Final lo siguiente: "ÚNICA. -"
- Se recomienda adecuar el articulado del Proyecto de Ley conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa. Así como se sugiere en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sintéresis, adecuar el contenido de la Propuesta Normativa.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3 Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo”;
- c) **Unificar** con los demás proyectos de ley que versen sobre la misma materia, conforme lo determina el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- d) **Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
**JAVIER ANTONIO
NUQUES BALDA**
Validar únicamente con FirmaEC

Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
**COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Firmado electrónicamente por:
**MAYRA ESTEFANIA
VALEJO BRIONES**
Validar únicamente con FirmaEC

Mgtr. Mayra Estefanía Vallejo Briones
**ESPECIALISTA JUNIOR DE ANÁLISIS TÉCNICO LEGISLATIVO
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Michelle Tello
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1

EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo”
PROPONENTE	Asambleísta Patricio Alberto Chávez Zavala
FECHA DE PRESENTACIÓN	09 de diciembre de 2025
MATERIA	Pública, administrativa e institucional
OBJETIVO DEL PROYECTO	Promover la seguridad jurídica, el debido proceso y la accesibilidad a los mecanismos de defensa en el ámbito administrativo, así como incorporar el mandato jurisprudencial No. 40-21-IN/25 de la Corte Constitucional, eliminando barreras económicas desproporcionadas y asegurando la armonización del Código Orgánico Administrativo con el ordenamiento constitucional, sin comprometer la eficacia recaudatoria del Estado.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de Motivos, seis considerandos, cinco artículos reformatorios y una disposición final.</p> <p>La Propuesta de Ley reforma el Código Orgánico Administrativo, al establecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las administraciones públicas, salvo disposición en contrario, de oficio o a petición de la persona interesada y siempre que no perjudiquen derechos de una tercera persona, pueden conceder por una sola vez, la ampliación de los términos o plazos, por un lapso igual al original. - El recurso extraordinario de revisión se interpondrá dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, cuando se trate de las siguientes causales: 1. Que al dictarlo se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente; y, 2. Que al dictarlo se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo. - El órgano competente inadmitirá a trámite el recurso extraordinario de revisión cuando no se funde en las causales previstas en el Artículo 232 del Código Orgánico Administrativo. - La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor reflejado en el título de crédito que sustenta el procedimiento coactivo y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión. - La demanda de excepciones a la ejecución coactiva se interpondrá ante la o el juzgador competente, dentro del término de noventa días, contados a partir de la notificación de la orden de pago.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

RECOMENDACIONES	<p>a) Considerar los criterios establecidos en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante;</p> <p>b) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Administrativo”;</p> <p>c) Unificar con los demás proyectos de ley que versen sobre la misma materia, conforme lo determina el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,</p> <p>d) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>
------------------------	--

Elaborado por: MEVB



ANEXO 2
“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO
ORGÁNICO ADMINISTRATIVO”

Proponente: Asambleísta Patricio Alberto Chávez Zavala

El precitado Proyecto de Ley modifica los artículos 161, 232, 233, 281 y 329 del Código Orgánico Administrativo. Los artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 161.- Ampliación de términos o plazos. Las administraciones públicas, salvo disposición en contrario, de oficio o a petición de la persona interesada y siempre que no perjudiquen derechos de una tercera persona, pueden conceder la ampliación de los términos o plazos previstos que no excedan de la mitad de los mismos.</p> <p>La petición de la persona interesada y la decisión de la ampliación se producirán antes del vencimiento del plazo. En ningún caso se ampliará un término o plazo ya vencido.</p> <p>No se ampliará el término o plazo máximo para la emisión y notificación del acto administrativo.</p> <p>La decisión de ampliación se notificará a las personas interesadas.</p> <p>Las decisiones sobre ampliación de términos o plazos no son susceptibles de recursos.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA.</p>	<p>Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 161 por el siguiente:</p> <p>Art. 161.- Ampliación de términos o plazos. Las administraciones públicas, salvo disposición en contrario, de oficio o a petición de la persona interesada y siempre que no perjudiquen derechos de una tercera persona, pueden conceder por una sola vez, la ampliación de los términos o plazos, por un lapso igual al original.</p> <p>La petición de la persona interesada y la decisión de la ampliación se producirán antes del vencimiento del plazo. En ningún caso se ampliará un término o plazo ya vencido.</p> <p>No se ampliará el término o plazo máximo para la emisión y notificación del acto administrativo.</p> <p>La decisión de ampliación se notificará a las personas interesadas.</p> <p>Las decisiones sobre ampliación de términos o plazos no son susceptibles de recursos.</p>
	<p>Artículo 2.- En el artículo 232, sustitúyase el inciso siguiente al numeral 5, por el siguiente:</p>

Art. 232.- Causales. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.

3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.

4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.

5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración

Art. 232.- Causales. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.

3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.

4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.

5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de **las causales 1 y 2**, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha

<p>de nulidad o falsedad.</p> <p>La persona interesada conservará su derecho a solicitar la rectificación de evidentes errores materiales, de hecho o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la administración pública la realice de oficio.</p> <p>No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo.</p>	<p>ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.</p> <p>La persona interesada conservará su derecho a solicitar la rectificación de evidentes errores materiales, de hecho o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la administración pública la realice de oficio.</p> <p>No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo.</p>
<p>Art. 233.- Admisibilidad. El órgano competente inadmitirá a trámite el recurso cuando el mismo no se funde en alguna de las causales previstas en esta sección o en el supuesto de que se hayan desestimado en cuanto al fondo otras revisiones de terceros sustancialmente iguales.</p> <p>Transcurrido el término de veinte días desde la interposición del recurso sin haberse dictado y notificado la admisión del recurso, se entenderá desestimado.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA.</p>	<p>Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 233 por el siguiente:</p> <p>Art. 233.- Admisibilidad. El órgano competente inadmitirá a trámite el recurso cuando no se funde en alguna de las causales previstas en esta sección.</p> <p>Transcurrido el término de veinte días desde la interposición del recurso sin haberse dictado y notificado la admisión del recurso, se entenderá desestimado.</p>
<p>Art. 281.- Medidas cautelares. El ejecutor puede disponer, en la misma orden de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Asimismo, puede solicitar a la o al juzgador competente, mediante procedimiento sumario, se disponga la prohibición de ausentarse para los casos en que dicha medida se aplica en el régimen común.</p>	<p>Artículo 4.- Sustitúyase el cuarto inciso del artículo 281, por el siguiente:</p> <p>Art. 281.- Medidas cautelares. El ejecutor puede disponer, en la misma orden de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Asimismo, puede solicitar a la o al juzgador competente, mediante procedimiento sumario, se disponga la prohibición de ausentarse para los casos en que dicha medida se aplica en el régimen común.</p>

<p>Para adoptar una medida cautelar, la o el ejecutor no precisa de trámite previo y adoptará el criterio general y prevaleciente de la menor afectación a los derechos de las personas.</p> <p>La facultad señalada en las líneas precedentes se verá limitada al aseguramiento del pago de la obligación pendiente. Por tal motivo, el monto máximo sobre el cual se podrá ordenar el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes ascenderá al valor del saldo de la obligación.</p> <p>La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor total del capital, los intereses devengados y aquellos que se generen en el siguiente año y las costas del procedimiento.</p> <p>No obstante, en caso de haberse realizado ya la retención de cuentas bancarias, el secuestro o la prohibición de enajenar bienes por un monto igual al del saldo de la obligación pendiente de pago, se levantarán todas las demás medidas cautelares existentes tales como arraigo o la prohibición de ausentarse del país o cualquier otra medida precautelatoria impuesta por el ejecutor.</p> <p>En ningún caso, durante la ejecución coactiva, se podrá retener en cuentas bancarias un valor superior al saldo de la obligación pendiente de pago. En caso de existir en la cuenta bancaria un saldo superior al del valor pendiente de pago, el funcionario ejecutor y las instituciones bancarias, deberán asegurarse de que el coactivado pueda acceder a la totalidad de los valores no retenidos para asegurar la menor afectación posible a sus derechos.</p>	<p>Para adoptar una medida cautelar, la o el ejecutor no precisa de trámite previo y adoptará el criterio general y prevaleciente de la menor afectación a los derechos de las personas.</p> <p>La facultad señalada en las líneas precedentes se verá limitada al aseguramiento del pago de la obligación pendiente. Por tal motivo, el monto máximo sobre el cual se podrá ordenar el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes ascenderá al valor del saldo de la obligación.</p> <p>La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor reflejado en el título de crédito que sustenta el procedimiento coactivo y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión.</p> <p>No obstante, en caso de haberse realizado ya la retención de cuentas bancarias, el secuestro o la prohibición de enajenar bienes por un monto igual al del saldo de la obligación pendiente de pago, se levantarán todas las demás medidas cautelares existentes tales como arraigo o la prohibición de ausentarse del país o cualquier otra medida precautelatoria impuesta por el ejecutor.</p> <p>En ningún caso, durante la ejecución coactiva, se podrá retener en cuentas bancarias un valor superior al saldo de la obligación pendiente de pago. En caso de existir en la cuenta bancaria un saldo superior al del valor pendiente de pago, el funcionario ejecutor y las instituciones bancarias, deberán asegurarse de que el coactivado pueda acceder a la totalidad de los valores no retenidos para asegurar la menor afectación posible a sus derechos.</p>
--	--

<p>En los casos en los que se disponga el secuestro o la prohibición de enajenar del bien, se deberá disponer el correspondiente avalúo del bien. En caso de que el valor del avalúo del bien sea suficiente para satisfacer la obligación pendiente de pago, el ejecutor no podrá disponer el secuestro o la prohibición de enajenar de ningún otro bien. Por el contrario, en el caso en el cual el avalúo no sea suficiente para satisfacer la obligación pendiente de pago, el ejecutor podrá disponer el secuestro o prohibición de enajenación de otro bien y así sucesivamente hasta asegurar el pago de la obligación a través de los bienes secuestrados o impedidos de enajenar. Una vez se encuentre asegurado el pago de la obligación a través del secuestro o prohibición de enajenación de bienes, se levantará también cualquier otra medida cautelar existente en contra del coactivado.</p> <p>Para el aseguramiento de la obligación, el ejecutor siempre preferirá la retención de valores en efectivo en cuentas bancarias por sobre el secuestro o prohibición de enajenación de bienes. Dicha facultad de retención se verá limitada según lo expuesto en el presente artículo.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA.</p>	<p>En los casos en los que se disponga el secuestro o la prohibición de enajenar del bien, se deberá disponer el correspondiente avalúo del bien. En caso de que el valor del avalúo del bien sea suficiente para satisfacer la obligación pendiente de pago, el ejecutor no podrá disponer el secuestro o la prohibición de enajenar de ningún otro bien. Por el contrario, en el caso en el cual el avalúo no sea suficiente para satisfacer la obligación pendiente de pago, el ejecutor podrá disponer el secuestro o prohibición de enajenación de otro bien y así sucesivamente hasta asegurar el pago de la obligación a través de los bienes secuestrados o impedidos de enajenar. Una vez se encuentre asegurado el pago de la obligación a través del secuestro o prohibición de enajenación de bienes, se levantará también cualquier otra medida cautelar existente en contra del coactivado.</p> <p>Para el aseguramiento de la obligación, el ejecutor siempre preferirá la retención de valores en efectivo en cuentas bancarias por sobre el secuestro o prohibición de enajenación de bienes. Dicha facultad de retención se verá limitada según lo expuesto en el presente artículo.</p>
<p>Art. 329.- Oportunidad. La demanda de excepciones a la ejecución coactiva se interpondrá ante la o el juzgador competente, dentro de veinte días.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	<p>Artículo 5.- Sustitúyase el artículo 329 por el siguiente:</p> <p>Art. 329.- Oportunidad. La demanda de excepciones a la ejecución coactiva se interpondrá ante la o el juzgador competente, dentro del término de noventa días, contados a partir de la notificación de la orden de pago.</p>
	<p>Disposición Final.- La presente Ley Orgánica entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.</p>

Elaborado por: Daniel Guamaní Vásquez