

ARTÍCULO DE REVISIÓN

EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO. SU CONTEXTUALIZACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ECUATORIANA

THE ADMINISTRATIVE AREA. CONTEXTUALIZATION IN THE ECUADORIAN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

Raudel Navarro -Hernández

raudelnhdez1986@gmail.com

Centro de Formación en Ciencias Sociales, Guayaquil, Guayas
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-1120-8918>

Recibido: 30/11/2023

Revisado: 09/12/2023

Aprobado: 21/04/2024

Publicado: 01/05/2024

DOI: <https://doi.org/10.61154/dje.v7i2.3402>

RESUMEN

Este artículo de revisión aborda el estudio del órgano administrativo en el contexto de la Administración pública como sujeto del Derecho Administrativo; con el objetivo de sistematizar teóricamente los principales postulados doctrinales sobre este tópico, así como explicarlo y relacionarlo con su regulación jurídica en Ecuador, mediante la utilización de ejemplos que faciliten su comprensión. Se ha desarrollado fundamentalmente, mediante un enfoque cualitativo, a través del empleo de métodos de investigación jurídica tales como el histórico-lógico, el abstracto-concreto y sobre todo el de análisis de contenido; así como el inductivo-deductivo, que permitió arribar a la conclusión fundamental de que el estudio del órgano administrativo, en virtud de la teoría del órgano, posibilita en esencia comprender el funcionamiento integral de la Administración pública y que es de vital importancia para la determinación de responsabilidad pública en los casos en que corresponda.

DESCRIPTORES DE CONTENIDO: Órgano administrativo; teoría del órgano; organización administrativa; administración pública; derecho administrativo

ABSTRACT

This review article addresses the study of the administrative area in the context of Public Administration as a subject of Administrative Law. The objective of theoretically systematizing the main doctrinal postulates on this topic, as well as explaining it and relating it to its legal regulation in Ecuador, using examples that facilitate understanding. It has been developed, through a qualitative approach, the historical-logical method, abstract-concrete and the inductive-deductive, which allowed us to reach the fundamental conclusion that the study of the administrative area, essentially to understand the integral functioning of the Public Administration and the determination of public responsibility in cases where applicable.

CONTENT DESCRIPTORS: *Administrative area; area theory; administrative organization; public administration; administrative law*

INTRODUCCIÓN

En materia de organización administrativa, cuando se habla de órgano, es haciendo referencia al órgano administrativo. Sin embargo, la palabra órgano es un término polisémico en tanto tiene una pluralidad de significados. Así, si vamos al diccionario, dentro de sus diferentes acepciones, se encuentran la que se refiere al término como un instrumento musical, o como distintas partes del cuerpo de los seres vivos, o como publicación periódica con contenidos políticos ideológicos, generalmente asociada a un grupo político o partido, y luego para el Derecho, se trata de una “persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado” (Real Academia Española, 2023).

Pero aún dentro del Derecho, se trata de un concepto que puede circunscribirse a ciertas características en dependencia de la rama del Derecho de que se trate. Por ello se hace necesario, primero, conocer la etimología de lo que hoy conocemos por “órgano administrativo”; y segundo, definir *per se* dicho concepto.

Imaginemos un organismo administrativo como una máquina compleja, con varios componentes trabajando en armonía para lograr objetivos específicos. Al igual que los órganos de un cuerpo vivo, cada departamento o unidad dentro de la organización administrativa tiene una función designada y un conjunto de poderes otorgados por la ley. Estas funciones son como los engranajes y pistones que mantienen la máquina en funcionamiento, asegurando que cumpla su propósito previsto. El órgano administrativo, tiene un elemento objetivo que se refiere al marco para él establecido, el modelo legal que define su propósito, funciones y poderes. Este marco es como el ADN del organismo, proporcionando la estructura básica y las pautas para sus acciones.

Pero también consta de un elemento subjetivo, que representa básicamente a los individuos que dan vida al órgano administrativo. Su titular (o titulares en caso de órganos colegiados) actúa como el cerebro o sistema nervioso, coordinando las diferentes partes y tomando decisiones para dirigir al órgano hacia el cumplimiento de sus objetivos; elemento de liderazgo que es crucial para inyectar vida y propósito a la maquinaria administrativa. En esencia, la analogía resalta la interacción entre la estructura establecida y el elemento humano dentro de un órgano administrativo. Ambos son necesarios para que su funcionamiento se torne eficaz y para el cumplimiento de sus propósitos previstos.

Este trabajo busca reforzar el aspecto pedagógico relacionado con la comprensión del órgano administrativo y sus principales aspectos teóricos, ello dentro de la dinámica de la organización administrativa del estado. En tal sentido se emplearán varios métodos de investigación jurídica, fundamentalmente el de análisis de contenidos y se indagará en el ordenamiento jurídico y en la doctrina; ilustrando ciertos aspectos con ejemplos de la realidad jurídica ecuatoriana.

Desde el punto de vista teórico se sistematizarán, fundamentalmente, contenidos relativos al órgano administrativo: el alcance de la definición del término “órgano” para el Derecho Administrativo, las dos teorías fundamentales que han intentado explicarlo, con especial énfasis en la llamada teoría del órgano, los elementos y clasificación del órgano administrativo y su regulación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano (fundamentalmente en el Código Orgánico Administrativo). Como conclusión fundamental se determinó que el órgano administrativo constituye un importante presupuesto de estudio dentro de la organización administrativa del estado y que su concepción y explicación en virtud de la llamada teoría del órgano, posibilita en esencia comprender el funcionamiento integral de la Administración pública.

El presente trabajo forma parte de los resultados de investigación del proyecto de la Universidad de Guayaquil, "Recepción y aplicación de los principios jurídicos de buena administración y buen gobierno en el Ecuador".

MÉTODOS

En el presente trabajo se utiliza un enfoque de investigación cualitativa, “cuyo propósito es la descripción de los objetos que estudia, la interpretación y la comprensión” (Villabella Armengol, 2020, pág. 164); esto es, el análisis teórico (doctrinario y normativo) del órgano administrativo y de su ubicación dentro del estudio de la organización de la Administración pública.

El indicado enfoque se ha canalizado mediante el uso de varios métodos propios de las investigaciones jurídicas, como pueden ser el histórico-lógico, que es “básico en [...] cualquier

estudio que haga un análisis evolutivo del objeto” (Ibidem, p. 168), en la medida en que se ha explicado el origen de la organización administrativa y la evolución de las principales doctrinas explicativas del órgano administrativo, lo que “posibilita entender su comportamiento histórico y explicar su fisonomía actual” (Ibidem, p. 167). También se utilizó el método inductivo-deductivo, sobre todo en el proceso de establecer las conclusiones al final del presente trabajo.

El método abstracto-concreto se empleó porque, “permite abstraer los objetos jurídicos del entorno [...] que lo condicionan, aislarlos asépticamente para su análisis técnico, desfragmentarlo en sus elementos o aristas para describir éstas, y luego de manera inversa sistematizar las abstracciones y análisis” (Ibidem, p. 169); por ejemplo, como a la hora de contextualizar en nuestro ordenamiento jurídico en particular, lo que se ha debatido doctrinalmente en relación con el órgano administrativo en particular.

Y finalmente fueron útiles, por una parte, el análisis de contenido, como método empírico, que básicamente en relación con el tema tratado ha permitido “analizar [doctrina y legislación] de una manera objetiva, coherente y sistemática, con el [fin] de discernir [contenidos], describir tendencias, compararlas, evaluar su claridad, identificar intenciones, descifrar mensajes ocultos y reflejar actitudes o creencias [...]” (Ibidem, p. 172) al respecto, de terceros y de las propias ideas de este autor.

RESULTADOS

1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO PROPEDEÚTICA EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La organización administrativa (O.A.) comprende la estructura administrativa del sector público. Manuel María Díez (1976) la concibe como la parte del ordenamiento jurídico que regula la dinámica, conformación y competencias de las diferentes Administraciones públicas y del complejo orgánico que las conforma y que tiene el fin común de satisfacer el interés general mediante acciones concretas de coordinación entre todas; o sea, el conjunto de reglas de derecho que determina la competencia de los órganos por los cuales manifiesta su voluntad el Estado, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, su forma de actuar, cómo debe controlarse su acción, cómo debe coordinarse en interés de la unidad del Estado (pág. 21 y 22).

La O.A. es prácticamente consustancial al origen de la Administración pública (A.P.) entendida como estructura estatal (órganos y funcionarios que, en representación de un poder o función del Estado, actúan por designación de competencias y se relacionan con los ciudadanos en el día a día); o lo que es lo mismo, al Estado, ya que la A.P. no es otra cosa que la manifestación orgánica y funcional de las funciones o poderes estatales, sobre todo de la

ejecutiva (aunque no quedan del todo excluidas la legislativa y judicial). Obviamente, para que el Estado pudiera ejercer sus funciones, necesitaba en primer lugar organizarse. Por ello algunos autores como Carlos García Oviedo (1943) han referido que la O.A. constituye la propedéutica (algo introductorio en el estudio de una ciencia o de una de sus ramas) del Derecho Administrativo, en cuanto la organización es antecedente de la acción (págs. 28 y 29).

Si nos retrotraemos a los albores de la humanidad y en ese *iter* al advenimiento del Estado y del Derecho, hay que decir que, a lo que hoy le llamamos A.P. ya existía desde antes. La A.P. tiene dentro de sus finalidades más importantes lo relativo a garantizar la satisfacción de las necesidades generales y comunes de la población; no sería errado entonces dar por sentado que la organización humana se dio antes del surgimiento del fenómeno estatal, en las comunidades primitivas; porque obviamente los grupos de personas primitivas tenían necesidades a las que darle satisfacción.

Si bien la O.A. consta de una estructura interna, que “se construye mediante la combinación de piezas orgánicas (con sus dotaciones de medios y plantillas) y de funciones asignadas (competencias), que se armonizan gracias a una serie de principios y mecanismos de funcionamiento interno” (Caballero Sánchez, 2023), que refiere a toda la burocracia que se despliega al interior de cada órgano, entidad, etc. y que permite el correcto funcionamiento de esta y el cumplimiento de sus fines; a los efectos del presente trabajo lo que trasciende es su estructura externa.

Dicha estructura externa en el caso ecuatoriano viene determinada en los Arts. 44 y siguientes del Código Orgánico Administrativo (COA), donde ahora solo debemos dejar claro que la A.P., conformada por “las entidades del sector público previstas en [el Art. 225 de] la Constitución de la República” (Art. 44 del COA), comprende a la Administración Pública Central (que se distinguen por su particular personalidad jurídica según el Art. 46 del referido cuerpo legal), que viene a ser básicamente la de la llamada función ejecutiva del Estado, encabezada por el Presidente de la República, siguiéndole en orden descendente el vicepresidente, los ministerios, las entidades adscritas o dependientes, etc. (Cfr. Art. 45 *Ibidem*). La A.P. en la función de gobierno, de acuerdo con el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), incluye tanto la central como la institucional.

En temas de organización, la A.P. más dinámica es, por su propia naturaleza, la de la función ejecutiva. Si bien los principales órganos de la Administración pública central (dígase la Presidencia y la Vicepresidencia de la República) nacen de la propia Constitución, norma que en relación con los ministerios de las diferentes carteras de Estado establece aspectos generales; recordemos que respecto a estos últimos (y los del numeral 6 del Art. 147 constitucional y aquellos a los el ERJAFE contempla dentro de la A.P. institucional de la

función de gobierno) el Presidente de la República, según las prioridades de su gestión y otros factores, podrá crearlos, modificarlos y suprimirlos, ello como parte de su atribución constitucional del numeral 5 del Art. 147.

2. EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO

Con las generalidades expuestas en relación con la O.A., ahora sí veamos lo que viene a ser dentro de esta, su célula fundamental, su unidad básica, en tanto es mediante ellos y los funcionarios que los integran, que la A.P. entra en movimiento y produce efectos jurídicos frente a terceros y respecto a los cuales puede desplegar su potestad de autoorganización.

2.1. Concepto de órgano para el Derecho y en particular para el Derecho Administrativo

Ya desde antes se han ofrecido elementos dispersos que bien permiten asumir una idea general de lo que debemos entender por órgano en el marco del Derecho Administrativo, o sea, de lo que es el órgano administrativo en sí. En este sentido, siguiendo la línea de pensamiento de Caballero Sánchez (2023), podríamos concluir que se trata de segmentos o elementos subjetivos básicos de la A.P. a los que se les han asignado funciones y que tienen implicaciones legales respecto a terceros, cuyas acciones son de carácter obligatorio. En consecuencia, los órganos administrativos son las partes identificadas de la organización administrativa que poseen la capacidad de expresar la voluntad de la persona o la Administración en su totalidad y de obligarla “(emitiendo actos administrativos, celebrando contratos o convenios, dictando disposiciones de carácter general, etc.), o al menos con capacidad para intervenir en su formación de manera necesaria [...]”.

En este punto también es importante lo relativo a las llamadas “unidades administrativas”, las que debemos entender como componentes o subdivisiones dentro de la estructura organizativa: departamentos, direcciones, “áreas, servicios, secciones y negociados suelen ser las denominaciones de las estructuras o divisiones en que se articulan los órganos administrativos” (Caballero Sánchez, 2023); pero que en general no están claramente definidas con roles o funciones específicas en las normativas y procedimientos de la organización. En conclusión, trátase de las divisiones generales o niveles más bajos en la jerarquía administrativa, cuyos roles específicos no están detallados o individualizados en la norma jurídica de creación o regulación del respectivo órgano administrativo que integran, sino que pueden luego definirse en manuales de procesos, o en otros reglamentos de desarrollo.

Si en el caso ecuatoriano tomáramos como ejemplo de órgano administrativo a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, podríamos mencionar entonces, como algunas de

sus unidades administrativas, por ejemplo, a la Coordinación General de Despacho de Secretaría, a la Subsecretaría General, a la Subsecretaría de Asuntos Regulatorios, etc.

2.2. Orígenes y condicionantes históricas

No hay un momento específico en el que se puedan ubicar los primeros órganos administrativos, ya que la organización estatal ha evolucionado a lo largo de los siglos. En la antigüedad, diversas civilizaciones tenían estructuras administrativas para gestionar asuntos públicos y gubernamentales. Por ejemplo, en la antigua Roma existían diversos órganos administrativos encargados de funciones específicas, como la gestión financiera, la defensa, etc. De manera similar, otras civilizaciones antiguas tenían sistemas organizativos para administrar los asuntos del Estado.

Como expresión dinámica de la A.P., en tanto sujeto del Derecho Administrativo, los órganos administrativos han tenido por lógica deductiva los mismos orígenes que el estado y su O.A., lo cual ya fue objeto de análisis en el primer epígrafe del presente. Aunque obviamente, la delimitación y definición de sus principales categorías, instituciones y conceptos, prosperaron con el desarrollo de las ciencias, en especial la del Derecho Administrativo, cuya primera etapa algunos autores ubican con posterioridad inmediata y como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789, estrechamente asociado a “la separación de los regímenes jurídicos y normas que habían de aplicarse a las autoridades, de las que eran aplicables a los ciudadanos” (Spacarotel, 2020, pág. 7); y la de la Administración Pública, que como se ha dicho antes, emerge durante el siglo XIX en el marco del apogeo de las ciencias sociales en general.

En tal sentido, sin pretender ahondar más al respecto, sí conviene dejar claro que, en este tópico, lo más trascendental son las causales que a lo largo de la historia han determinado la necesidad de la creación de órganos administrativos, y que de acuerdo con autores como Fernández Vega (1964), podían ser, entre otras: el desarrollo de la técnica y descubrimientos científicos, aparición de nuevas técnicas administrativas, razones políticas, económicas, aumento territorial, participación del estado en unidades supranacionales, crecimiento administrativo, aumento de los asuntos administrativos, expansión interna de los servicios públicos, sucesión de órganos, etc. (Cfr. en págs. 23-26).

2.3. Principales teorías o doctrinas en torno al órgano administrativo

Desde 1892, autores como el alemán *Jellinek* (luego *Otto Von Gierke* y más tarde *Hans Kelsen*), defendían la idea de que, “el Estado es una persona jurídica y no puede alcanzar sus fines si no valiéndose de personas físicas- órganos [... pues] solo puede actuar por medio de sus órganos; si se eliminasen, desaparecería también la figura misma del Estado” (Jellinek, *System der subjectiven offentlichen Rechte*, 1892, pág. 225). Ya en el siglo XX, el también alemán *Ernst Forsthoff* refería que, “toda unidad administrativa, toda autoridad de la

Administración del Estado, forma parte del conjunto de la institución del Estado” (Forsthoff, 1961, pág. 103).

En similar sentido el argentino *Marienhoff*, continuó la argumentación alemana de la “teoría del órgano”, señalando que, “el Estado y todas las personas jurídicas estatales de que él se vale para el cumplimiento de sus fines expresan su voluntad a través de personas físicas que las integran. Estas personas constituyen los llamados órganos personas” (Damsky, pág. 64). Lo cierto es que la teoría del órgano intenta explicar la cuestión de la manifestación de la voluntad estatal, pero lo hace en contraposición a la llamada “teoría de la representación o del mandato”, que tiene su origen en el Derecho Privado y que sostiene que el estado, como cualquier otra persona moral, obra por medio de los órganos que la representan, considerándose en tal sentido a los funcionarios públicos como representantes formales del estado.

La teoría anteriormente referida (predominante antes del planteamiento de la doctrina alemana del órgano) fue blanco de la crítica, por el hecho de intentar explicar cuestiones del Derecho Público haciendo analogías desde el Privado, siendo los intereses y principios en uno y otro de diferente naturaleza; además de que para la perfección de un contrato de mandato (naturaleza jurídica que defendía), se requiere que sea expresada la voluntad de ambas partes (mandante y mandatario); en tanto para el ejercicio de la función pública, no hay dos partes, pues en el ejercicio del poder, tanto el órgano como el funcionario, conforman una única entidad.

Debido a lo anterior, fue la teoría del órgano la que más aceptación tuvo en la doctrina, a la hora de explicar la actuación del estado, que surgió en el Derecho alemán, pasando por las ideas de otros autores hasta llegar al punto en el que al parecer existe mayor consenso, en virtud de la cual se considera al órgano, como el conjunto de atribuciones y de personas que en la práctica las ejercen y cuyas voluntades se entienden no como las suyas propias, sino como la del poder público; ello, pese a que se trate de una abstracción o ficción jurídica, por el hecho de que no se ve más que a sus titulares, sedes y medios, aunque cierto es también que el órgano administrativo, unido a otros elementos a él asociados que en su conjunto constituyen una unidad, sí son objetivamente constatables, como lo es la persona (empleado público) y sus facultades (plasmadas en la norma jurídica escrita), etc.

“Dentro de la teoría del órgano, está unánimemente aceptado que los órganos que integran una persona jurídica no pueden considerarse, a su vez, como sujetos de derecho, con personalidad jurídica distinta de la persona a que pertenecen” (Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 1978, pág. 71). Mientras que, por su parte, “las personas físicas que actúan por cuenta de la Administración no son representantes sino, más bien,

titulares de los órganos de aquella y que, por consecuencia ostentan, virtud de dicho nombramiento, una misma personalidad” (Jiménez Vacas, 2021, pág. 57).

En consecuencia, la organización administrativa se traduce, en definitiva, en órganos administrativos, “y cada Administración Pública, a partir de su personalidad jurídica única, actúa y exterioriza su voluntad de acuerdo [con el] principio de competencia a través de sus órganos administrativos, que decide crear con base en su potestad de autoorganización” (Jiménez Vacas, 2018, pág. 108).

Uno de los aspectos más importante de la teoría que nos ocupa, es la de poder determinar responsabilidades de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones o con ocasión de ellas. En tal sentido, y coincidiendo con Montoya Lara (2017), es razonable aceptar que la responsabilidad de una entidad moral (dígase órgano administrativo) se ve afectada cuando, sin importar el puesto que ocupe el funcionario o servidor responsable de un acto perjudicial, dicho acto ocurra dentro del ámbito de las funciones que desempeña dentro de la entidad. En otras palabras, la entidad sería responsable por las acciones de los funcionarios que la integran, si estas acciones se llevaron a cabo en el curso regular de sus responsabilidades dentro de la organización. Empero, “la responsabilidad del ente moral solo está comprometida por el accionar del órgano cuando éste ha actuado en su calidad de tal y bajo las funciones a él encomendadas” (pág. 46).

2.4. Elementos del órgano administrativo

2.4.1. Objetivo

Este elemento se trata de las competencias, “funciones y atribuciones legalmente a él conferidas para que, a su través, se cumplan los fines a los que se contraiga la total actividad de dicha organización (Centro de Información Jurídica en Línea, 2012, pág. 2). Se trata entonces de su función principal o propósito en el contexto de la Administración pública; consistente en llevar a cabo diversas tareas y responsabilidades relacionadas con la gestión y ejecución de políticas, leyes y programas gubernamentales. En el COA este elemento se encuentra configurado como uno de los requisitos mínimos para la creación de órganos y entidades administrativos, siendo concretamente el consistente en la delimitación de sus competencias (numeral 2 del Art. 51), las que deberán figurar en la norma jurídica emitida por la entidad pública que en virtud de sus competencias cree un nuevo órgano administrativo. En tal sentido, entendamos por competencia, como principio clave de la O.A., al “conjunto de facultades, de poderes, de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás” (García-Trevijano Fos, 1971, pág. 390).

En términos generales, el elemento objetivo de los órganos administrativos es contribuir al buen funcionamiento del Estado. Sus funciones pueden variar según la estructura y la jurisdicción específica de cada entidad gubernamental, pero algunas de sus

responsabilidades comunes incluyen la aplicación de leyes, la prestación de servicios públicos, la elaboración y ejecución de políticas, la gestión de recursos, la toma de decisiones administrativas y la rendición de cuentas; todo respondiendo al objetivo fundamental de satisfacer las necesidades y los intereses públicos y comunes de la sociedad en su conjunto.

2.4.2. Subjetivo

Al referirnos a este elemento, hablamos de “el titular del órgano, [que] es la persona física singular que vivifica el órgano o el conjunto de ellas, que configuran los llamados órganos colegiados” (Ídem). Tiene que ver con las personas o individuos que ocupan cargos dentro de dichos órganos y que son responsables de la toma de decisiones y de la gestión de las funciones administrativas. En otras palabras, el elemento subjetivo está relacionado con el factor humano que desempeña roles clave en la administración pública, sobre todo con la máxima autoridad del órgano (que pueden ser una o varias personas), en dependencia de si se trata de un órgano unipersonal o colegiado.

En relación con la persona o directorio (en caso de órganos colegiados) titular del órgano administrativo, es importante lo relativo a la forma de investidura, o sea, si es o no por elección o por designación (o nombramiento) y en este último caso distinguiendo en designación libre (atendiendo solamente a condiciones mínimas para el ejercicio de cargos públicos, como ocurre en la designación de ministros según los requisitos del segundo párrafo del Art. 151 de la Constitución de la República); condicionada (requisitos específicos, generalmente previstos en las normas jurídicas, como acontece en la designación de gobernadores, de acuerdo con los requisitos del Art. 25 del ERJAFE) o formal (además de lo anterior implica la observación de propuestas de ternas por parte de otros órganos o previa realización de concurso público de méritos y oposición y la respectiva declaración de ganador, como sucede en la designación de Superintendentes o del Procurador General del Estado, de acuerdo con el último párrafo del Art. 213 y 236, respectivamente, ambos de la Constitución de la República).

Todo lo anterior en dependencia de la función y naturaleza del órgano o dignidad en cuestión y en cualquier caso según lo determinado como procedimientos al efecto en las respectivas normas jurídicas, incluyendo lo relativo a los requisitos del cargo, inhabilidades, tiempo de ejercicio, perfeccionamiento de la condición de titularidad del órgano que puede implicar la publicación del acto y/o la efectiva toma de posesión del cargo, etc.

En tal sentido y de conformidad con lo expuesto, se podría concluir que, “el órgano [administrativo] sería la suma de los dos elementos anteriormente mencionados [el objetivo y el subjetivo, esto es]; comprendería el cúmulo de las funciones individualizadas y la o las personas llamadas a ejercerlas” (Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 8, Primera edición, 2013, pág. 163).

2.4.3. Medios

Este elemento tiene que ver con los recursos y herramientas que un órgano administrativo tiene a su disposición para llevar a cabo sus funciones y cumplir con sus objetivos. Estos medios pueden ser de diversa índole y abarcan aspectos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y en general “económicos, presupuestarios y de personal suficientes para que sea viable [el órgano]” (Caballero Sánchez, 2023). En el COA los medios se configuran en uno de los requisitos mínimos para la creación de órganos y entidades administrativos, siendo concretamente el consistente en la especificación de los recursos necesarios para su funcionamiento (numeral 3 del Art. 51).

2.4.4. Forma

Este elemento se refiere a la estructura organizativa y a la disposición jerárquica de la entidad. La forma organizativa establece cómo se distribuyen y coordinan las responsabilidades y funciones dentro de la institución gubernamental. La forma organizativa de un órgano administrativo puede variar significativamente según el tipo de entidad, su misión y sus objetivos. Una forma organizativa efectiva puede contribuir a la eficiencia, la claridad en la toma de decisiones y la adaptabilidad de la organización a los cambios en el entorno. En el COA la forma constituye uno de los requisitos mínimos para la creación de órganos y entidades administrativos, siendo concretamente el consistente en la determinación de su integración y dependencia o adscripción a otros órganos o entidades (numeral 1 del Art. 51).

2.4.5. Jerarquía

La jerarquía (al igual que la competencia a la que hice referencia *ut supra* en el marco del apartado 2.4.1.) es un principio básico de la O.A., que consiste en la “relación de supremacía de los funcionarios superiores respecto a los inferiores, y de subordinación de éstos a aquéllos” (Marienhoff, Tratado de derecho administrativo, 1978, pág. 257). En un órgano administrativo concreto este elemento permite el poder establecer la estructura de autoridad y la disposición de niveles jerárquicos dentro de la organización, lo que se torna esencial para establecer una cadena de mando clara y definir las relaciones de autoridad y responsabilidad entre los distintos niveles de la entidad.

Esta puede representarse visualmente a través de un organigrama, que muestra la disposición estructural y las relaciones jerárquicas en la organización. Una jerarquía bien definida contribuye a la eficiencia, a la claridad en las responsabilidades y la coordinación efectiva de las actividades dentro del órgano administrativo. La jerarquía es concebida por el COA (Art. 6) como un principio general, aunque más bien enfocada en la estructura general externa de la O.A.; sin embargo, también es aplicable como concepto general según la RAE (gradación de personas [...] o dignidades) a la estructura interna de cada órgano administrativo en particular.

2.4.6. Voluntad

La voluntad como elemento del órgano administrativo, está determinada por el complemento de sus fines y de las actuaciones que a tales efectos llevan a cabo la o las personas que lo integran, especialmente su titular, en correspondencia con sus competencias, facultades y funciones legales. Como bien refirió en su momento el autor cubano Dr. Héctor Garcini Guerra (1981), “la voluntad de esos individuos, manifestada en el ejercicio de sus atribuciones, traduce la voluntad de la Administración” (pág. 118) y de los órganos que la integran.

Así, de acuerdo con el autor ecuatoriano Patricio A. Secaira Durango (2004), la voluntad consta de un elemento subjetivo, que se traduce, a la hora de resolver o decidir sobre algún asunto concreto, en el ánimo, comprensión o parecer del titular o funcionario público del órgano en cuestión. Existe también un elemento objetivo en la voluntad del órgano administrativo, dado por los antecedentes de hecho y derecho de cada proceso o trámite en particular, que deben trascender a su resolución (Cfr. en pág. 180). La voluntad de acuerdo con el COA, constituye, según el numeral 3 de su Art. 99, uno de los requisitos de validez del acto administrativo.

Este elemento es importante a los efectos de determinar la eventual responsabilidad estatal derivada de las actuaciones de los titulares de los órganos administrativos o en definitiva de las o los funcionarios que los integran y para los cuales ejercen sus funciones. Ya se explicó en el epígrafe 2.3 (*in fine*) de este trabajo, cómo conforme a la teoría del órgano se determina si hubo responsabilidad estatal (entiéndase de la entidad o del órgano) o responsabilidad exclusiva de la o el servidor público; partiendo del presupuesto de que, en principio, “la actividad del funcionario público queda exclusivamente sujeta a la voluntad de la Administración Pública [...]. El individuo voluntariamente acepta la designación, pero se sitúa en una esfera de sujeción con respecto a la Administración, reglada por el Derecho Objetivo [...]” (Sentencia resolviendo Acción de inconstitucionalidad, 1995, Tercer Resultando).

En el tópico de la voluntad, por último, hay que pronunciarse sobre la cuestión de la personalidad jurídica del órgano administrativo. Algunos autores como *Marienhoff* (1978) distinguen, a los efectos de la determinación de la personalidad jurídica, entre entidades o personas jurídicas y órganos administrativos; entendiendo que las primeras poseen personalidad jurídica, mientras que los segundos no, porque integran y se subordinan a aquellas (Cfr. en “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, 1978, p. 226); aunque curiosamente en la propia obra el destacado administrativista argentino se refiere, en el tópico de la clasificación del órgano administrativo, específicamente en el criterio de la estructura, a órganos autárquicos (Cfr. en pág. 227), respecto a los que dice que son aquellos “dotados de personalidad jurídica” (Cfr. en pág. 68).

Yo particularmente considero que esa distinción no conduce a nada útil, y prefiero usar como sinónimos tanto entidades, como órganos, instituciones, organismos, etc., posición que tiene cabida en la idea de que, “la administración es un órgano jurídico [del] Estado [y que muchas veces en la propia doctrina se] presenta a estos órganos como supuestos entes autárquicos dotados de personalidad jurídica propia” (Gordillo, 2017, págs. VIII-8 y XII-31). Lo anterior sin contar que, en innumerables ocasiones, el COA, por ejemplo, se refiere a órganos y a entidades indistintamente, como ocurre en el Art. 51, 52, 67, etc.

Lo referido anteriormente, eso sí, teniendo claro que, obviamente, algunos órganos tienen personalidad jurídica y otros no. Los que la poseen se consideran órganos superiores respecto a otros que les son inferiores (y que no suelen tener personalidad jurídica en virtud de la subordinación que implica el principio de jerarquía). Pensemos, por ejemplo, en los ministerios o en la Vicepresidencia en relación con la Presidencia de la República (o en cualquier órgano dependiente o adscrito a los anteriormente mencionados), cuyo titular, el Presidente, cabeza de la función ejecutiva del Estado y por ende de la Administración pública central, es quien concentra la única personalidad jurídica en ese ámbito existente, en virtud del Arts. 3 y 9 del ERJAFE.

Tendrían igualmente personalidad jurídica propia, los que conforman la llamada Administración pública institucional de la función ejecutiva del Estado, como las entidades de servicio a las que se refiere el inciso h) del Art. 10.1 del ERJAFE o concretamente las empresas públicas según lo preceptuado en el segundo párrafo del Art. 315 de la Constitución de la República (Arts. 7 y 9 del referido cuerpo legal); así como las entidades independientes tales como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias (último párrafo del Art. 204 de la Constitución de la República), los GADs (se deriva de la autonomía que le es reconocida por el Art. 238 de la Constitución de la República), etc. Con todo, como bien estipula el COA (segundo párrafo de su Art. 46), “la administración pública central, las personas jurídicas de derecho público creados por la Constitución y la ley y las empresas públicas, tienen personalidad jurídica en sus actos, contratos y demás relaciones sujetas al derecho interno”. Sin embargo, al parecer, el mencionado cuerpo normativo se adhiere en su sistemática a la posición doctrinal que distingue entre órgano y entidad administrativa, a la que me referí antes, y que se traduce en una relación de género-especie; teniendo en cuenta que el Art. 49 define a la entidad administrativa como el conjunto de órganos administrativos con una única misión institucional, sin que se establezca expresamente que estas posean personalidad jurídica. Para deducir que sí la poseen, habría que entender como tales a la administración pública central, a las personas jurídicas de derecho público creados por la Constitución y la ley y a las

empresas públicas, a las que sí se les reconoce personalidad jurídica en el segundo párrafo del Art. 46.

Pero entonces lo anterior, *prima facie*, entraría en conflicto con la personalidad jurídica que el ERJAFE le reconoce a las entidades conformadoras de la llamada Administración pública institucional (esto en el ámbito de la función ejecutiva del estado donde generalmente estas entidades se crean mediante decretos; no hablemos ya en el marco de los GADs, donde entidades como las empresas públicas se crean mediante ordenanza); a menos que el legislador del COA se estuviera refiriendo a la “ley” como sinónimo de norma jurídica en sentido amplio, con independencia de su rango dentro del ordenamiento jurídico.

2.5. Clasificación de los órganos administrativos

En este punto me referiré fundamentalmente a la clasificación desarrollada por el autor cubano Garcini Guerra (1981), en su libro “Derecho Administrativo” (Cfr. págs. 120-125).

2.5.1. De acuerdo con el criterio del origen del órgano

Con algunas adecuaciones, podría tratarse dentro de este criterio clasificatorio, lo que Georg Jellinek (2000) explica en su libro “Teoría General del Estado”, como órganos inmediatos y mediatos (Cfr. capítulo 16). No obstante, de acuerdo con lo expuesto *ut supra*, prefiero continuar con la sistemática de Garcini:

- **Constitucionales:** Los contemplados en la norma constitucional y que generalmente ocupan la más alta jerarquía en el entramado de órganos que conforman la O.A. Por ejemplo, la Vicepresidencia de la República.

- **No constitucionales:** Los que se crean con fundamento en otras normas jurídicas diferentes a la constitución y por ende inferiores a ella. Por ejemplo, cualquiera de los que pueden ser creados por el presidente de la República con aplicación del ERJAFE y del COA.

2.5.2. Atendiendo a su estructura

2.5.2.1. Por el número de titulares que tiene el órgano

- **Individuales:** Se trata de los llamados órganos unipersonales. Ejemplo, cada uno de los ministerios. Es a lo que Miguel S. Marienhoff denomina dentro de su criterio clasificatorio en razón de la estructura del órgano, como órgano o administración burocrática, esto es, “aquella donde las funciones hállese asignadas a personas físicas que obran individualmente” (1978, pág. 64).

- **Colegiados:** Integrados por varias personas físicas que, para expresar la voluntad del órgano, necesariamente deberán deliberar. Ejemplo, el Gabinete Asesor del Presidente de la República o el Comité de Política Tributaria. En el caso de los órganos colegiados de dirección, estos se encuentran regulados con carácter general en los Arts. del 53-64 del COA.

Específicamente a los órganos colegiados de la A.P. de la función ejecutiva del estado hacen referencia los Arts. del 44-50 del ERJAFE, cuerpo legal que individualiza algunos tipos específicos de ellos, como los comités a los que se refiere el literal c), los consejos del literal d) y e) de su Art. 10.1. al decir del maestro Marienhoff. Para la constitución de uno de estos órganos, se requieren al menos tres personas. “Un antiguo dicho expresaba: *tres faciunt collegium*. Esta exigencia es obvia: el número impar tiende a que, en caso de discordancia, se establezca una mayoría y una minoría y a facilitar su computación, evitando el empate” (1978, pág. 65).

2.5.2.2. Por el número de órganos

- **Simples:** Conformados por un solo órgano, sea individual o colegiado. Cada órgano en su individualidad sería simple, a excepción de los llamados órganos complejos constituidos por una pluralidad de personas físicas que no adopta la forma de colegiados, tal y como se explica más abajo. Como órgano administrativo simple tenemos, por ejemplo, a cada uno de las y los ministros (que no ministerios).

- **Complejos:** Integrados por varias personas naturales no conformadoras de un órgano colegiado, o por una pluralidad de órganos colegiados. Pensemos, por ejemplo, en un ministerio en concreto, donde además del ministro, pueden existir viceministros y otros funcionarios, todos con sus respectivas funciones y capacidad de decisión (dentro del ámbito de sus competencias), que les posibilita evidenciar la voluntad del órgano.

Dentro de este criterio de la estructura, *Marienhoff* (1978) agrega otra clasificación a la que denomina órganos autárquicos, sin embargo, esto tiene que ver más con el atributo de la personalidad jurídica, de la que en algunos casos pueden estar dotados ciertos órganos administrativos (Cfr. en págs. 68 y 69). No obstante, sobre el tema de la personalidad jurídica ya me referí antes, en el epígrafe 2.4.6., cuando traté la *voluntad* como elemento del órgano administrativo.

2.5.3. Desde el punto de vista funcional

2.5.3.1. Atendiendo al territorio donde ejercen sus funciones

- **Superiores o centrales:** Aquellos cuya acción se proyecta o despliega en todo el territorio nacional, como puede ser, por ejemplo, en materia de política migratoria y extranjería, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).

- **Inferiores o locales:** Los que cuyo actuar se contrae a una parte del territorio nacional. Siguiendo con el mismo ejemplo del MREMH, podemos decir que esta cartera de estado a nivel local se manifiesta en las distintas Coordinaciones Zonales, cada una de ellas con una cobertura territorial que abarca ciertas provincias y sus respectivos cantones.

2.5.3.2. Según su función fundamental o esencial

- **De planeamiento:** Se encargan de los proyectos y planes económicos a los cuales se sujetan en su actuación las entidades y órganos estatales. Ejemplo, el Ministerio de Economía y Finanzas.

- **Activos:** Dirigen, mediante la adopción e implementación de decisiones (resoluciones), los asuntos públicos fundamentales del Estado (en el ámbito de sus competencias), configurando con su actuar la voluntad de la entidad a la que pertenecen. Por ejemplo, la o el vicepresidente de la República, en el ejercicio de las funciones que le sean asignadas por el Presidente o en lo relacionado con las atribuciones y/o deberes de este último en los supuestos en los que le corresponda su reemplazo, según los términos del Art. 149 (*in fine*) de la Constitución de la República.

- **Deliberantes:** Son aquellos que aprueban previa discusión y deliberación, asuntos públicos importantes, y que por su naturaleza deben ser generalmente órganos colegiados y funcionan dentro de la llamada administración activa. Por ejemplo, el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones, creado por Decreto Presidencial No. 252/2017.

- **Consultivos:** En virtud de los conocimientos especializados de sus titulares o integrantes, tienen la función básica de aconsejar y desde el punto de vista técnico y/o político, asesorar (por mandato legal o a requerimiento) mediante dictámenes e informes (no necesariamente vinculantes) a otros órganos y entidades para la mejor resolución de los asuntos de sus respectivas competencias. Como ejemplo podemos citar a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República o los Consejos Consultivos a los que se refiere el literal e) del Art. 10.1 del ERJAFE.

- **De vigilancia o control:** Se encargan de someter la actuación de las y los servidores públicos a las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias en general y al cumplimiento de sus deberes en particular, actividad que logran en gran medida, gracias al efecto de subordinación que genera la relación basada en el principio de jerarquía y a la potestad de fiscalización que le es consustancial. Supone la evaluación constante de los actos de los inferiores o de los que sin serlo (por no ser de la misma administración, entidad u órgano), están vinculados por disposición normativa y bajo efecto de sanción en los casos de faltas, incumplimientos, errores, etc. Como ejemplo podemos citar al Contralor General del Estado.

Finalmente, dentro de este criterio clasificatorio (según la función fundamental o esencial), un sector reducido de la doctrina, conformado por autores como *Marienhoff*, han llegado a identificar a los llamados *órganos jurisdiccionales*, que a su decir son aquellos que resuelven recursos o reclamaciones en sede administrativa, lo cual fundamenta en criterios de autoridad de otros autores, como el de *García Trevijano Fos*, quien ha sostenido que tanto es

manifestación jurisdiccional la que realizan los jueces en virtud de un proceso, como las que se llevan a cabo en virtud de procedimientos administrativos, a lo que denomina *actividad administrativa parajurisdiccional* (Cfr. en Marienhoff, 1978, págs. 58 y 227). En nuestro caso un órgano administrativo jurisdiccional lo sería por ejemplo un Superintendente, en el concreto caso en que le corresponda conocer de un recurso, en el supuesto al que se refiere el Art. 219 del COA.

2.5.4. Según el poder de manifestación de la voluntad

- **Externos:** Estos “manifiestan o declaran la voluntad del organismo y la proyectan al exterior [...] hacia un destinatario, que puede ser otro organismo o un administrado. Tienen potestad para producir actos administrativos” (Garcini Guerra, 1981, pág. 124). Estaríamos hablando de cualquier máxima autoridad o titular de cualquier órgano administrativo o entidad; e incluso los que sin serlo desempeñan dentro del órgano alguna función de dirección o de toma de decisiones con efectos jurídicos frente a terceros.

- **Internos:** Aquellos cuyo actuar se proyecta o tiene eficacia al interior del propio órgano o entidad. Son los que intervienen en la preparación de la declaración de voluntad (acto administrativo/resolución) que emiten los órganos administrativos externos, a los que en virtud de una relación jerárquica se encuentran subordinados. El ejemplo podría ser cualquier funcionario o servidor público en el desempeño de sus funciones, cuando estas no impliquen la producción de actos administrativos con efectos frente a terceros ajenos a su órgano de pertenencia.

2.5.5. Por la amplitud de los asuntos que les competen

- **Generales:** Cuando atienden, guiando y orientando, varias ramas de la actividad de la A.P. Como ejemplo podríamos citar al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

- **Especiales:** Cuando sus competencias se limitan a un solo tipo de gestión o actividad administrativa, en una rama específica del sector público, como podría ser el Ministerio de Salud Pública, el de Educación, el de Trabajo, etc.

2.5.6. De acuerdo con la posición que ocupan en virtud de la relación jerárquica

- **Superiores:** Se trata de las máximas autoridades administrativas y representantes de los órganos, por lo que suelen tener las principales competencias en relación con las funciones del órgano y el mayor margen en la toma de decisiones; de manera que supervisan y coordinan las actividades de los órganos administrativos inferiores. Pensemos, por ejemplo, en el presidente de la República respecto a su vicepresidente (a), las o los ministros y secretarios generales, etc.

- **Inferiores:** Son los que quedan vinculados, subordinados o sometidos al órgano superior en virtud de la relación jerárquica. Partiendo del ejemplo anterior, serían las y los secretarios generales, ministros y la o el vicepresidente en relación con el presidente de la República.

2.5.7. Atendiendo al criterio de duración del órgano

- **Permanentes:** Como su nombre lo indica, se trata de aquellos que tienen una existencia continua y estable en el tiempo, debido a la naturaleza de sus funciones, esto siempre que nos atengamos al criterio de lo que algunos en la doctrina (Cfr. en Villegas Basavilbaso, 1950, págs. 530 y ss.; Trevijano Fos, 1957, pág. 88; etc.) han dado en llamar órgano-institución (para diferenciarlo del órgano-individuo, o lo que es lo mismo, la o el titular del órgano). Esto es así, ya que una persona física o natural, como titular de un cargo público con facultades y obligaciones asignadas, ni aún en los casos de nombramientos definitivos, puede ser totalmente permanente en el tiempo, por obvias razones. Un ejemplo de órgano administrativo permanente podría ser un ministerio, ya que, aunque ciertamente el presidente de la República puede crearlos, modificarlos y suprimirlos; sin que se pretenda que sean eternos, tampoco están sujetos a un plazo de existencia.

- **Temporales:** “Supuestos [...] en los que el plazo tiene como función específica la delimitación del ejercicio de todas las competencias del órgano administrativo o de su titular [lo que incluye aquellos] cargos sujetos a renovación periódica” (Marcheco Acuña, 2023, pág. 119). Como ejemplos en este sentido podemos citar las Comisiones a las que se refiere el literal b) del Art. 10.1 del ERJAFE, como es el caso de las comisiones que se crean para evaluar las diferentes fases de los concursos públicos de merecimiento y de oposiciones en el sector público.

DISCUSIÓN

Dentro del Capítulo Primero del COA, “Aspectos generales”, del Título I, “La organización administrativa”, del Libro Primero, “Las personas y las administraciones públicas”, el Art. 49 define al órgano administrativo como, “la unidad básica de organización de las administraciones públicas [cuyas] competencias nacen de la ley y las ejercen los servidores públicos, de conformidad con las normas e instrumentos que regulan su organización y funcionamiento”; mientras que en el siguiente precepto (el Art. 50), establece que la entidad administrativa, “es el conjunto de órganos administrativos con una única misión institucional”. El Art. 51 del propio cuerpo normativo, estipula los requisitos mínimos para la creación de órganos y entidades administrativas, que son: 1. determinación de su forma de integración y su dependencia o adscripción; 2. delimitación de sus competencias; 3. especificación de los recursos necesarios para su funcionamiento y 4. presentación de informes de los órganos competentes en materia de planificación y finanzas, cuando se requiera. A continuación, el Art. 52 introduce un límite importante en la creación de nuevos órganos y/ entidades administrativas, consistente en la prohibición de crear nuevas de ellas, en tanto implique ello duplicación de otras ya existentes, salvo que en el mismo acto se suprima o restrinja la

competencia de aquellos. Luego, el siguiente Capítulo, el Segundo, regula todo relacionado con los “Órganos colegiados de dirección”.

Al parecer el COA no dedica un capítulo a los órganos unipersonales o individuales, por tratarse de la regla, y porque estos se pueden explicar por sí mismos a partir de un proceso de inteligencia bastante simple, basado en la deducción por decantación a partir de lo que sí se establece respecto a los órganos colegiados. Por lo demás, el COA se considera norma supletoria de otras que como el ERJAFE y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) son muy limitadas en cuanto a creación y regulación en general de órganos administrativos se refiere.

Por otro lado, en el ERJAFE, en su Art. 21 se limita a puntualizar que, “la Administración Pública creará los órganos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus especiales finalidades, delimitando las respectivas competencias, previo dictamen favorable del Ministro de Finanzas, siempre que ello implique egresos del erario nacional”.

Mientras que, en el COOTAD, en su Art. 277 le reconoce a los GADs regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, la facultad para crear, mediante acto normativo y con sujeción a las leyes especiales, empresas públicas que funcionen como órganos o entidades instrumentales para el cumplimiento de los fines de los referidos GADs, en lo que concierne a la prestación de los servicios públicos de sus respectivas competencias o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento.

CONCLUSIONES

La organización administrativa, como propedéutica del estudio de la Administración pública, incluye el tratamiento del órgano administrativo, entendido este como la unidad básica o célula fundamental del funcionamiento de aquella y que ha surgido y evolucionado (el órgano administrativo) junto con la institución estatal; adaptándose a sus poderes o funciones, determinados por las más disímiles circunstancias históricas de cada época desde la antigüedad hasta los tiempos que corren. Asimismo, los principales aspectos dogmáticos en el estudio del órgano administrativo incluyen el estudio de las principales teorías o doctrinas que intentan explicarlo, sus elementos conformadores, su clasificación, su recepción en el ordenamiento jurídico, etc.

La principal teoría o doctrina que ha predominado hasta nuestros días, en cuanto a la concepción y explicación del órgano administrativo, es precisamente la llamada teoría del órgano, en virtud de la cual se asume que el Estado y sus instituciones solamente pueden actuar y expresar su voluntad en virtud de sus órganos, integrados estos en última instancia por las personas físicas que permiten su dinámica y funcionamiento efectivo. La importancia fundamental del conocimiento y del estudio teórico del órgano administrativo, radica en el

aporte que supone en cuanto a entender efectivamente el funcionamiento íntegro y en su conjunto de la Administración pública y de las relaciones de jerarquía y de coordinación que en ella se dan; y en la determinación de responsabilidad pública, fundamentalmente en virtud de los alcances y límites que plantea la llamada teoría del órgano, etc.

En el Ecuador, la principal legislación que trata y refrenda los postulados doctrinales del órgano administrativo, es el COA, donde se establecen los requisitos para la creación de estos; así como el régimen de los de tipo colegiados, debido a la compleja configuración y funcionamiento de estos. El referido cuerpo legal se considera norma supletoria de otras que como el ERJAFE y el COOTAD, entre otras, suelen ser limitadas en cuanto a órganos administrativos se refiere.

REFERENCIAS

- Brewer Carías, A. R. (2004). El Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional. *Provincia, núm. 11*, 98-136 .
- Caballero Sánchez, R. (2023). Teoría general de la organización administrativa. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 201-225. Obtenido de <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/1611/1979>
- Centro de Información Jurídica en Línea. (7 de agosto de 2012). *Organización de la Administración Pública: La Teoría del Órgano*. Obtenido de CIJUL: <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MzM2Mg==>
- Centro de Información Jurídica en Línea. (s.f.). *Organización de la Administración Pública: La Teoría del Órgano*. Obtenido de CIJULenlinea: file:///C:/Users/DYNABOOK/Downloads/organizacion_de_la_administracion_publica_teor%C3%ADa_del_%C3%93rgano.pdf
- Damsky, I. A. (s.f.). Fundamentos y principios jurídicos de la organización administrativa. En I. A. Damsky, *Desde los Derechos: Aproximaciones a un derecho administrativo de las personas y la sociedad civil* (págs. 62-84). Buenos Aires: Ediciones Rap S. A. Obtenido de https://cijur.mpba.gov.ar/files/articles/3308/DAMSKY._LIBRO.pdf
- Diez, M. M. (1976). *Derecho Administrativo, T. II*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Fernández Vega, J. (1964). La creación de órganos administrativos. *Documentación Administrativa, No. 84*, 18-32.
- Forsthoff, E. (1961). *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*. München: De Gruyter.
- García Oviedo, C. (1943). *Derecho Administrativo. Tomo 1º*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.

- García-Trevijano Fos, J. A. (1971). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Volumen I, 2ª edición*. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- Garcini Guerra, H. (1981). *Derecho Administrativo*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 8, Primera edición*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Obtenido de https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 1, Parte General*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Obtenido de https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Jellinek, G. (1892). *System der subjectiven öffentlichen Rechte*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México: FCE.
- Jiménez Vacas, J. J. (2018). Órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas, en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Revista Auditoría Pública nº 72*, 107-114. Obtenido de <https://asocex.es/wp-content/uploads/2018/12/Revista-AuditoriaPublica-n%C2%BA-72-pag-107-a-114.pdf>
- Jiménez Vacas, J. J. (2021). *Función certificante del secretario de los órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas y su resultado en el acto administrativo de certificación*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Obtenido de https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/148598/PDEDGG_Jim%C3%A9nezVacasJJ_Funci%C3%B3ncertificante.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Marcheco Acuña, B. (2023). *El acto administrativo. Teoría general y régimen jurídico en el Código Orgánico Administrativo*. Guayaquil: Centro de Formación en Ciencias Sociales. Obtenido de https://drive.google.com/file/d/105FEUQ9DF9DZaub0u6Vq-YjTiyP3Ijkj/view?fbclid=IwAR1mJVgb9ZyWww_Htf1DncZgLXif2awZdoG5qpDVBSKC085FhJIPXTfOtQg
- Marienhoff, M. S. (1978). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Marienhoff, M. S. (1978). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. Obtenido de https://msmaldonadoabogados.com/images/Lectura-3-marienhoff-TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_I-2.pdf
- Montoya Lara, D. (2017). *Análisis sobre la teoría del órgano como fundamento de la responsabilidad civil extracontractual de las personas jurídicas en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/34136/MontoyaLaraDaniel2017.pdf?sequence=4>
- Real Academia Española. (2023). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: RAE. Obtenido de <https://dle.rae.es/%C3%B3rgano?m=form>



- Real Academia Española. (2023). *Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario*. Madrid: RAE. Obtenido de <https://dle.rae.es/jerarqu%C3%ADa>
- Real Academia Española. (2023). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Madrid: RAE.
- Secaira Durango, P. A. (2004). *Curso breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria.
- Sentencia resolviendo Acción de inconstitucionalidad, Sentencia nº 01265 (Corte Suprema de Justicia de Costa Rica 7 de marzo de 1995). Obtenido de <https://vlex.co.cr/vid/497309422>
- Spacartel, G. (2020). Orígenes del Estado y del Derecho Administrativo. *Centro de información jurídica*, 1-11.
- Trevijano Fos, J. A. (1957). *Principios jurídicos de la organización administrativa*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Villabella Armengol, C. M. (2020). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. En E. Cáseres Nieto, *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico. Tomo 4* (págs. 161-177). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Villegas Basavilbaso, B. (1950). *Derecho Administrativo, t. II*. Buenos Aires: TEA.

