



Mediación y otros medios alternativos de solución de conflictos en el Derecho Administrativo ecuatoriano

Mediation and other alternative means of conflict resolution in Ecuadorian Administrative Law

Mediação e outros meios alternativos de resolução de conflitos no Direito Administrativo Equatoriano

ARTÍCULO ORIGINAL

Edison Sebastian Mendoza Vélez
sebasandres722@gmail.com

Anggie Jamileth Solórzano Morales
solorzanoangie20@gmail.com

María Yokir Reyna Zambrano
myreyna@sangregorio.edu.ec



Universidad San Gregorio de Portoviejo. Portoviejo, Ecuador

Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i31.400>

Artículo recibido: 7 de agosto 2025 / Arbitrado: 9 de septiembre 2025 / Publicado: 16 de octubre 2025

RESUMEN

Los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) han emergido como herramientas efectivas para resolver disputas administrativas en Ecuador, especialmente en controversias donde participa la Administración Pública. Este artículo analiza la mediación y arbitraje mediante enfoque cualitativo, empleando métodos histórico-jurídico y exegético-jurídico, valorando el desarrollo normativo y doctrinal de los MASC. Se identifican tensiones entre la presunción de legalidad de actos administrativos y la posibilidad de modificar actuaciones administrativas mediante estos mecanismos sin recurrir a justicia ordinaria. Se evidencian dos corrientes respecto a la aplicabilidad: una conservadora y otra contemporánea. Se concluye que es necesario reformar la Ley de Arbitraje y Mediación, pues carece de evolución jurídica respecto al fenómeno estudiado y no delimita apropiadamente la materia transigible en derecho administrativo.

Palabras clave: Arbitraje; Conflictos; Derecho administrativo; Materia transigible; Mediación

ABSTRACT

Alternative Dispute Resolution (ADR) mechanisms have emerged as effective tools for resolving administrative disputes in Ecuador, particularly in controversies involving Public Administration. This article analyzes mediation and arbitration through a qualitative approach, employing historical-legal and exegetical-legal methods, assessing the normative and doctrinal development of ADR. Tensions are identified between the presumption of legality of administrative acts and the possibility of modifying administrative actions through these mechanisms without resorting to ordinary justice. Two currents regarding applicability were evidenced: one conservative and another contemporary. It is concluded that the Arbitration and Mediation Law needs reform, as it lacks legal evolution regarding the studied phenomenon and does not properly delimit transferable matter in administrative law.

Key words: Arbitration; Conflicts; Administrative law; Transferable matter; Mediation

RESUMO

Os Meios Alternativos de Resolução de Conflitos (MASC) emergiram como ferramentas eficazes para resolver disputas administrativas no Equador, especialmente em controvérsias onde participa a Administração Pública. Este artigo analisa a mediação e arbitragem mediante abordagem qualitativa, empregando métodos histórico-jurídico e exegético-jurídico, avaliando o desenvolvimento normativo e doutrinal dos MASC. Identificam-se tensões entre a presunção de legalidade dos atos administrativos e a possibilidade de modificar atuações administrativas mediante estes mecanismos sem recorrer à justiça ordinária. Evidenciam-se duas correntes quanto à aplicabilidade: uma conservadora e outra contemporânea. Conclui-se que é necessário reformar a Lei de Arbitragem e Mediação, pois carece de evolução jurídica quanto ao fenômeno estudado e não delimita apropriadamente a matéria transigível em direito administrativo.

Palavras-chave: Arbitragem; Conflitos; Direito administrativo; Matéria transigível; Mediação

INTRODUCCIÓN

La actividad de la Administración Pública se encuentra supeditada a la Constitución y la Ley, estableciendo que una norma jurídica debe determinar de manera concreta las actuaciones que la administración puede realizar según sus competencias. Esta situación ha sido definida dentro de la doctrina del Derecho Administrativo como facultades regladas de la Administración Pública.

En el contexto del Derecho Administrativo ecuatoriano, la actividad de la Administración Pública se encuentra regulada principalmente por las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Administrativo (COA), mismo que establece de forma concreta en su artículo 89, los tipos de actuaciones que realiza la Administración Pública.

A partir de los efectos jurídicos que generan dichas actuaciones, devienen una serie de controversias que, de acuerdo a la ley, pueden ser resueltas por intermedio de dos vías: administrativa y judicial. Si bien la resolución de conflictos administrativos está supeditada principalmente a la jurisdicción contenciosa administrativa, actualmente existen otros mecanismos a los cuales puede recurrir el administrado o la propia administración para encontrar solución a su problemática.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE), dentro de su artículo 190, reconoce a la mediación, arbitraje y otros procedimientos alternativos de solución de conflictos, como medios válidos para dirimir una controversia, pues resultan ser una opción igualmente eficaz que la justicia ordinaria. Si bien la modernización de los sistemas procesales y el uso de vías alternativas para resolver controversias permiten mayor celeridad y disminución de la carga judicial, existe una serie de limitaciones en cuanto a su implementación dentro de las controversias en las que una o ambas partes es una institución pública.

Problemática planteada: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los conflictos entre los administrados y Administración Pública, que pueden ser objeto de transacción mediante procedimientos alternativos de solución de controversias, como la mediación o el arbitraje?

El objetivo de la investigación es Analizar los conflictos entre administrados y Administración Pública que pueden someterse a MASC; valorar el marco jurídico actual que regula la aplicación de los MASC en la Administración Pública; identificar las limitaciones legales o normativas que inciden en la

resolución de conflictos administrativos; y plantear reformas en la legislación ecuatoriana respecto a la regulación y aplicación de los MASC.

MÉTODO

La presente investigación constituye un artículo de tipo reflexivo, estructurado bajo un enfoque cualitativo que permite analizar detalladamente el rol de la mediación y el arbitraje en la resolución de controversias administrativas.

En virtud de los objetivos planteados se recurre a los métodos histórico-jurídico y exegético-jurídico, a fin de: i) comprender el desarrollo diacrónico de los MASC en el contexto del Derecho Administrativo Ecuatoriano, ii) interpretar la base normativa y doctrinal más relevante en torno a la mediación y otros procedimientos alternativos de solución de conflictos.

Las herramientas metodológicas empleadas incluyen: revisión bibliográfica sistemática de fuentes doctrinarias, normativas y jurisprudenciales; análisis diacrónico de la evolución normativa; análisis exegético de la normativa vigente; y análisis comparativo de posturas doctrinales.

Criterios de selección de fuentes: Se priorizaron fuentes académicas de los últimos 10 años, normativa vigente, jurisprudencia relevante de altas cortes, y doctrina especializada en Derecho Administrativo y MASC.

Limitaciones del estudio: La investigación se limita al análisis documental, sin incluir datos empíricos sobre la aplicación práctica de los MASC en la administración pública ecuatoriana.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Marco conceptual del derecho administrativo y conflictos: El Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público que regula las relaciones entre el Estado y los particulares, así como la organización y funcionamiento de las entidades administrativas. Fernández y Fernández (2022) lo definen como "el conjunto de valores, principios y normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, así como de sus relaciones con los particulares" (p. 42).

Esta rama del derecho se orienta al interés general, concepto clave para comprender el sentido y funcionalidad del Derecho Administrativo, según Rodríguez y Muñoz (2023), porque permite comprender el alcance real de los poderes y potestades de la Administración.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el COA regula el ejercicio de la función administrativa, estableciendo en su artículo 89 las actuaciones administrativas: acto administrativo y contrato administrativo, entre otras.

Naturaleza de los actos administrativos: De acuerdo a Gordillo (2013), el acto administrativo es "la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa" (p. 219). Esta definición es concordante con lo establecido en el artículo 98 del COA.

Los actos administrativos deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 99 del COA (competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación) y carecer de vicios que puedan causar nulidad (artículo 105 COA). Se presumen válidos y legales hasta que una autoridad competente determine lo contrario.

Evolución normativa de los MASC en Ecuador: La implementación de los MASC en Ecuador ha evolucionado significativamente:

1963: Primera Ley de Arbitraje Comercial (aplicación limitada en Derecho Privado)

1997: Promulgación de la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM)

1998: Constitución Política reconoce los MASC (artículo 191)

2006: Codificación de la LAM (vigente)

2008: Constitución actual ratifica reconocimiento (artículo 190)

Reciente: Expedición del Reglamento a la LAM

Identificación de corrientes doctrinales: Se identificaron dos corrientes principales respecto a la aplicabilidad de MASC en controversias administrativas:



Corriente conservadora:

- Limita la transacción solo a conflictos contractuales
- Excluye materias de derecho público
- Basada en principio de legalidad estricto

Corriente contemporánea:

- Permite transacción en potestades discrecionales
- Incluye responsabilidad patrimonial
- Orientada a eficiencia procesal

Marco normativo actual: La LAM y su Reglamento establecen que los MASC son aplicables cuando:

- Las partes pueden disponer del conflicto (materia transigible)
- Existe convenio arbitral (para arbitraje)
- Se trata de relaciones jurídicas específicas (para mediación)

El artículo 16 del Reglamento permite que entidades públicas recurran a mediación para modificar o dejar sin efecto actos de terminación, caducidad, sancionadores o multas.

Discusión

Tensiones identificadas entre legalidad y transigibilidad: La principal tensión identificada radica en la conciliación entre la presunción de legalidad de los actos administrativos y la posibilidad de que, mediante MASC, se modifique o deje sin efecto una actuación administrativa sin recurrir a la justicia ordinaria. Esta tensión se manifiesta en: Principio de legalidad vs. autonomía de la voluntad; control judicial vs. decisión administrativa e interés general vs. interés particular.

Análisis de transigibilidad en derecho administrativo: Aguilar (2014) señala que dentro de las potestades regladas de la Administración Pública no cabe la posibilidad de transigir, mientras que en las potestades discrecionales sí existe esta posibilidad, siempre respetando el ordenamiento jurídico y el interés general.

Para García (citado en Aguilar, 2014), la transigibilidad queda condicionada a asuntos donde no se debate el poder público, sino actividades más "privadas" del Estado: responsabilidad patrimonial, contratos administrativos, bienes, derechos patrimoniales, derechos económicos no patrimoniales.

Limitaciones de la ley de arbitraje y mediación: Falta de definición expresa de materia transigible en derecho administrativo; Restricción del arbitraje a controversias con convenio previo; ausencia de procedimientos específicos para la administración pública; Normativa con 19 años sin reformas sustanciales.

Limitaciones del reglamento: Imprecisión en el artículo 16 sobre modificación de actos administrativos; Falta de claridad en procedimientos de revisión de oficio; Ausencia de criterios específicos para determinar transigibilidad

Análisis jurisprudencial: La Sentencia C-1436/00 de la Corte Constitucional de Colombia establece que no es jurídicamente posible la competencia simultánea de la jurisdicción contencioso-administrativa y del arbitraje para conocer sobre la legalidad de un acto administrativo, argumentando que esto generaría fragmentación de la función jurisdiccional.

En contraste, la jurisprudencia ecuatoriana, mediante la Corte Constitucional en sentencia No. 2342-18-EP/23, desarrolla el principio KOMPETENZ-KOMPETENZ, determinando que la justicia ordinaria no es competente para pronunciarse sobre la validez de un convenio arbitral.

Casos históricos de aplicación: El análisis histórico revela casos emblemáticos donde se aplicó arbitraje en controversias administrativas: El Contrato Palau; las Concesiones del Ferrocarril del Sur. Estos casos demuestran la viabilidad práctica de los MASC en ciertos tipos de controversias administrativas, particularmente aquellas de naturaleza patrimonial o contractual.

Impacto en la eficiencia del sistema de justicia: Loor y Reyna (2021) documentan que los procesos contenciosos administrativos en Ecuador se prolongan entre 4-5 años bajo el COGEP y hasta 14 años bajo la anterior Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Esta dilación genera reparaciones excesivas para el Estado y afecta los derechos de los administrados.

La implementación efectiva de MASC podría: Reducir la carga judicial; acelerar la resolución de controversias; disminuir costos para el Estado; mejorar la satisfacción de los usuarios.

CONCLUSIONES

Mediante esta investigación se valoró el marco jurídico que regula la aplicación de los MASC en la Administración Pública ecuatoriana. Se identificó un avance significativo en la aplicabilidad de la mediación en conflictos administrativos, pues el Reglamento a la LAM señala que mediante este procedimiento se puede resolver controversias derivadas de actos de terminación, caducidad, sancionadores o que determinan multas.

A pesar de este avance, la LAM y su Reglamento contienen limitaciones que inciden directamente en su aplicación: la falta de determinación expresa sobre asuntos transigibles limita el ejercicio interpretativo del artículo 16 del Reglamento, y el hecho de que las instituciones públicas solo pueden recurrir al arbitraje cuando subsiste un convenio arbitral previo.

Desde ese entender se expone a continuación, las propuestas de reforma legislativa: Reforma del artículo 16 del Reglamento a la LAM: Debe ofrecer mayor certeza respecto a lo que implica modificar o dejar sin efecto un acto administrativo, dilucidando conflictos de competencias entre justicia ordinaria y alternativa. Incorporación de definición de materia transigible: La LAM debe incluir un artículo que establezca una noción certera sobre la materia transigible en asuntos de administración pública. Disposición general sobre conflictos arbitrables: Establecer de forma general los conflictos que pueden resolverse mediante arbitraje o mediación en temas de: responsabilidad patrimonial, contratos administrativos, bienes, derechos patrimoniales y derechos económicos no patrimoniales.

Procedimientos específicos: Desarrollar procedimientos específicos para MASC en el ámbito administrativo que respeten los principios de legalidad, transparencia e interés general. La modernización del marco normativo de los MASC en el Derecho Administrativo ecuatoriano es necesaria para aprovechar plenamente las ventajas de estos mecanismos alternativos, manteniendo el equilibrio entre eficiencia procesal y garantías constitucionales.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Aguilar, J. (2014). Derecho administrativo y transigibilidad. *Revista Ecuatoriana de Arbitraje*, (6), 45-67. <https://iea.ec/pdfs/2014/10/Aguilar.pdf>
- Álvarez, G. (2020). Los métodos alternativos de solución de conflictos en los procesos judiciales. *Realidades*, 9(2), 39-60. <https://cejamerica.org/wp-content/uploads/2020/09/12GladysStellaAlvarez-Experienciasargentinas.pdf>
- Arroyo, V., y Alfonzo, J. (2022). El silencio como materialización del consentimiento del Estado en materia arbitral: Una mirada crítica al artículo 5 del Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación. *Revista Ecuatoriana de Arbitraje*, (13), 59-79. <https://doi.org/10.18272/rea.i13.3440>
- Caamaño, N., Palacios, S., y Páez, S. (2019). La Mediación y Justicia en la solución pacífica de conflictos en Ecuador. *Negotium: Revista Científica Electrónica de Ciencias Gerenciales*, 15(44), 62-70. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7382735>
- Camarillo, B. (2020). El Derecho Administrativo y Los Medios Alternativos Para La Solución De Controversias: Retos y Dilemas. En Instituto de Investigaciones Jurídicas (Cap. 4). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6200/6.pdf>
- Cardona, Á. (2001). Origen y desarrollo de la Solución Alternativa de Conflictos en Ecuador. *Iuris Dictio*, 2(4), 125-148. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/561>
- Castro, V. (2021). Generalidades de los mecanismos alternativos de solución de controversias. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 33(S2), 213-218. <https://ojs.uniquindio.edu.co/ojs/index.php/riuq/article/view/453>
- Durán, C., Égüez, E., Arandi, A., y Yancha, M. (2020). Catálogo de materias y asuntos transigibles en mediación en la República del Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 3(3), 71-81. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/205/206>
- Fernández, J., y Fernández, M. (2022). El Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6769/6.pdf>
- Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo (1^a ed.). Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Haro, M., y Villacrés, M. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. Sociedad & Tecnología, 4(S1), 61-75. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.114>
- Illera, M. (2022). Conflicto, derecho y mecanismos alternativos. *Ius et Praxis*, 28(1), 236-253. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122022000100236&script=sci_arttext
- Leheza, Y., Mashchenko, O., y Pokataiev, P. (2023). La esencia de las relaciones públicas en el derecho administrativo moderno. *Revista Ratio Juris*, 18(36), 379-398. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9249678>
- Loor, J., y Reyna, Y. (2021). El juicio de repetición frente al retardo injustificado en los procesos contenciosos administrativos. *Cuestiones Políticas*, 28(3), 854-871. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/fronesis/article/view/38098/42100>
- Nava, W., y Brededa, J. (2017). Mecanismos Alternativos De Resolución de Conflictos: Un Acceso A La Justicia Consagrado Como Derecho Humano En La Constitución Mexicana. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (37), 187-211. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/11457/13362>
- Ordóñez, L. (2024). Análisis Jurídico del Acto Administrativo: Presunción de Legalidad y Garantías de los Administrados en el Contexto Constitucional Ecuatoriano. *Reincisol*, 3(5), 1185-1195. [https://doi.org/10.59282/reincisol.V3\(5\)1185-1195](https://doi.org/10.59282/reincisol.V3(5)1185-1195)
- Ortega, F. (2020). Nociones de Derecho Administrativo Ecuatoriano. Kinnor Editores Profesionales. <https://libreriajuridicaonline.online/producto/nociones-del-derecho-administrativo-ecuatoriano/>
- Pérez, H. (2018). Algunos precedentes históricos del arbitraje privado-público en el Ecuador. *Iuris Dictio*, (22), 19-35. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/1207/1311>
- Rodríguez, J., y Muñoz, A. (2023). Interés general y Derecho Administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*, (22), 20-36. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9218576.pdf>
- Ruiz, J., Vaca, P., Castro, F., y Benalcázar, J. (2023). Nulidad e ilegalidad del acto administrativo frente a la restitución de remuneraciones dejadas de percibir. *Iustitia Socialis*, 7(13), 58-68. <https://doi.org/10.35381/racji.v7i13.1994>
- Secaira, P. (2004). Curso breve de derecho administrativo. Editorial Universitaria, Universidad Central del Ecuador. <https://biblioteca.culturaypatrimonio.gob.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=184815>

- Silva, D., y Silva, P. (2023). Las causales de nulidad y el derecho al debido proceso en los actos administrativos en la legislación ecuatoriana. *Debate Jurídico Ecuador*, 6(2), 183-197. <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/DJE/article/view/3018>
- Suárez, C., Calero, C., y Tayupanda, J. (2024). El contrato administrativo en la contratación pública ecuatoriana ¿Ausencia de libertad contractual? En *Mundo Administrativo* (pp. 145-167). Puerto Madero Editorial. <https://puertomaderoeeditorial.com.ar/index.php/pmea/catalog/download/58/213/364>
- Trelles, O. (2002). El contrato administrativo, el contrato ley y los contratos de concesión de servicios públicos. *THEMIS Revista de Derecho*, (44), 287-304. <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-tecnologica-del-peru/derecho/el-contrato-administrativo-oscar-trelles/32443965>
- Vayas, G., Jordán, J., Vayas, S., y Tamayo, F. (2022). La eficacia de la mediación pública en el Ecuador, de la normativa a la realidad ecuatoriana. *Polo del Conocimiento*, 7(3), 1284-1305. <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/3748>
- Zubco, A. (2019). Opportunities and perspectives on the application of mediation in the activity of public administration. *Proceedings of the International Scientific Conference "Social Changes in the Global World"*, 1(6), 99-107. <https://js.ugd.edu.mk/index.php/scgw/article/view/3105>