



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

POST GRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TEMA: EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR

AUTORA

Abg. Greta Judith Ramírez Martínez

DIRECTOR. Dr. Pablo Agustín Zambrano Albuja

Loja, 2010

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

“Las ideas emitidas en el contenido del informe final de la presente investigación, son de exclusiva responsabilidad de la autora”.

Greta Judith Ramírez Martínez

f.....

CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

“Yo, **Greta Judith Ramírez Martínez**, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

Greta Judith Ramírez Martínez

f.....

Dr. Pablo Agustín Zambrano Albuja

DOCENTE – DIRECTOR DE LA TESIS

CERTIFICA.

Que el presente trabajo de investigación realizado por la estudiante **Greta Judith Ramírez Martínez** sobre el tema: **“EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR”**, ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja, por lo que autorizo su presentación.

Loja, septiembre 30 de 2010

Dr. Pablo Agustín Zambrano Albuja

AGRADECIMIENTO

La Universidad Técnica Particular de Loja es la expresión genuina de la excelencia académica impartida a distancia. Es el centro de educación superior al que acudimos todas las personas que ansiamos nutrirnos de conocimientos para servir a la sociedad nacional y es en esta universidad, donde nos realizamos como seres humanos. Para la Universidad Técnica Particular de Loja, la más inmensa e imperecedera de las gratitudes por todo lo que es y significa en la formación académica.

Todas las palabras serían pocas para expresar mi profundo agradecimiento al señor doctor Pablo Agustín Zambrano Albuja que, con infinita paciencia y sabiduría, impartió enseñanzas, directrices precisas y consejos nacidos del saber y la experiencia.

Por todo y para todos, infinitas gracias.

Greta Judith Ramírez Martínez

DEDICATORIA

Desde el fondo de los más puros y nobles sentimientos que anidan en mi pecho, dedico este trabajo académico a mis hijos: **José David** y **Johanna Paola**, con la esperanza perenne de que hoy construyan sus vidas con el ejemplo de su madre que no escatimó esfuerzo, ni sacrificio, en estas jornadas de estudio, al mismo tiempo les pido perdón por el tiempo no compartido y los instantes no realizados. Para ellos y por ellos esta carrera universitaria que, al enriquecer mi vida les enriquezco a ellos.

Con amor.

Greta Judith Ramírez Martínez

ESQUEMA DE CONTENIDOS

CAPITULO I

ACTO ADMINISTRATIVO

1.1	Antecedentes.....	
1.2	Concepto.....	
	1.2.1 Concepto legal.....	
	1.2.1.1 Análisis.....	
	1.2.2 Concepto doctrinal.....	
	1.2.2.1 Análisis.....	
1.3	Características.....	
1.4	Elementos.....	
	1.4.1 Elementos subjetivos.....	
	1.4.1.1 Competencia del órgano administrativo.....	
	1.4.1.2 Investidura del titular.....	
	1.4.2 Elementos objetivos.....	
	1.4.2.1 Presupuesto de hecho	
	1.4.2.2 Fin.....	
	1.4.2.3 Causa.....	
	1.4.2.4 Motivo.....	
	1.4.2.5 Motivación.....	
	1.4.2.6 Contenido.....	
	1.4.2.7 Objeto.....	
	1.4.3 Elementos formales.	
	1.4.3.1 Forma.....	
	1.4.3.2 Procedimiento.....	
1.5	Clasificación.....	
	1.5.1 Actos expresos y tácitos.....	
	1.5.2 Actos singulares y especiales.....	

1.5.3	Actos constitutivos y meramente declarativos.....
1.5.4	Actos reglados y discrecionales.....
1.5.5	Actos resolutorios y de simple administración.....
1.5.6	Actos firmes, consentidos y confirmatorios.....
1.5.7	Actos Regulares e irregulares.....
1.6	Actos jurídicos versus actos administrativos.....
1.7	Actos administrativos versus actos normativos.....

CAPITULO II

VALIDEZ E INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1	Validez formal del acto administrativo.....
2.1.1	Vicios de forma.....
2.1.2	Requisitos materiales de la validez.
2.1.3	Presunción de validez de los actos administrativos.
2.2	Nulidad del acto administrativo... ..
2.2.1	Causas para la nulidad de actos administrativos... ..
2.2.2	Nulidad de pleno derecho... ..
2.2.2.1	Características de la nulidad... ..
2.2.3	Anulabilidad... ..
2.2.3.1	Características de la anulabilidad... ..
2.2.3.2	Actos administrativos anulables... ..
2.2.3.3	Subsanación y convalidación de los actos jurídicos anulables... ..

CAPITULO III

EFICACIA Y EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1	Eficacia de los actos administrativos... ..
3.1.1	Concepto... ..

3.1.2	Inicio de la eficacia.....	.....
3.1.3	Eficacia retroactiva.....	.....
3.2	Ejecutividad y ejecutoriedad.....	.....
3.2.1	Ejecutividad.....	.....
3.2.2	Ejecutoriedad.....	.....
3.3	Suspensión de la eficacia.....	.....
3.4	Ineficacia.....	.....
3.5	Efectos del acto administrativo.....	.....

CAPITULO IV

IMPUGNACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

4.1	Impugnación en fase administrativa.....	.....
4.1.1	Recursos.....	.....
4.2	Impugnación en fase judicial.....	.....
4.2.1	Procedimiento.....	.....

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1	Conclusiones.....	.....
5.2	Recomendaciones.....	.....

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública es la actividad que el Estado ejecuta de manera jurídica, técnica y permanente, cuyo objeto es planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos y de esta forma prestar servicios eficientes y eficaces a todos los ecuatorianos siendo la meta lograr el desarrollo económico, social y cultural del País.

Para que el Estado ecuatoriano cumpla efectivamente estos fines, la administración tiene que cumplir las leyes, seguir procedimientos, trazar políticas, controlar a sus servidores, resolver y ejecutar las resoluciones.

Está conformada por un conjunto de órganos e instituciones jerárquica o funcionalmente subordinados y coordinados de acuerdo con la Ley, que tiene como misión constitucional el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común, por lo tanto, al estar enmarcada toda la actividad del Estado en la Ley, sus actuaciones se evidencia a través del Acto Administrativo.

El acto administrativo es la declaración de voluntad del órgano competente de la Administración Pública que crea, modifica o extingue una situación jurídica determinada y que surte sus efectos respecto de una persona o grupo de personas determinadas, o de terceros, incluyendo a otros organismos y dependencias de la propia Administración.

Continuamente la administración pública conformada por muchos órganos y entidades manifiesta su declaración de voluntad a través del acto administrativo, acto que tiene efectos jurídicos que deben ser cumplidos y observados por los administrados, que pueden aceptar lo dispuesto por la

autoridad pública, como no hacerlo y expresar su oposición por medio de su derecho de impugnación sea en sede administrativa o judicial.

Es muy importante conocer de manera amplia lo que es el acto administrativo y su amplio campo de acción, el que se circunscribe en el Derecho Administrativo que es parte del Derecho Público.

No podemos conformarnos con conocer el concepto de acto administrativo, por ello es indispensable analizar y estudiar aspectos muy importantes como el marco legal, los requisitos, elementos; clases, efectos e. impugnación de dichos actos administrativos.

A la vez que hay que aclarar situaciones que crean dudas las que deben ser despejadas pues muchos han manifestado que solamente la Función Ejecutiva puede emitir actos administrativos y que las otras funciones del Estado no; si bien emitir actos administrativos en una función propia del Ejecutivo, de manera impropia también emiten actos administrativos la Función Legislativa, la Función Judicial, etc.

La emisión de un acto administrativo por parte de la administración pública puede afectar un derecho o un interés de él o de los administrados de allí que es preciso determinar si este acto es legal, legítimo y eficaz, caso contrario el administrado tiene todo el derecho de oponerse al mandato contenido el acto administrativo, y para ello es imprescindible conocer cuáles son los vicios que atacan la validez del acto y que ocasionan su nulidad o anulabilidad misma que puede corregida de oficio o a petición del propio interesado, haciendo uso del derecho a la impugnación sea ante los mismos órganos o entidades de la administración, o acudiendo a la fase judicial que está a cargo del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, incluso la impugnación procede a nivel constitucional.

Como se puede observar, todos los aspectos que conlleva el acto administrativo deben ser conocidos y entendidos a cabalidad pues la actividad que desarrolla la administración pública, es permanente, cuanto más si el administrado también es parte de dicha actividad al tener que acoger lo resuelto en un acto administrativo y de aceptarlo u oponerse, de allí la importancia de este trabajo que pongo a su consideración.

CAPÍTULO I

ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 Antecedentes

La noción de acto administrativo como actividad de la administración pública, se configura indiscutiblemente dentro del Estado de Derecho, cuyos antecedentes o lineamientos surgieron luego de la Revolución Francesa en donde se planteó el mito de la separación absoluta y rígida de poderes, ya que antes los actos administrativos eran conocidos como actos del Rey, actos de la Corona o actos del Fisco.

La legalidad revolucionaria dio origen a lo que hoy conocemos como acto administrativo, que se somete a conocimiento y control de la propia administración pública.

Los actos administrativos puede ser dictados por las diversas funciones del Estado, estando a la cabe la función ejecutiva, debiendo aclarar que los demás poderes del Estado también emiten actos administrativos. Si bien el órgano legislativo, tiene su misión natural, que es dictar normas con carácter de ley; el órgano judicial, tiene su misión natural que es administrar justicia y ejecutar lo juzgado; el poder electoral controlar todo la esfera que corresponde a su ámbito; pero pese a que cada órgano o poder del Estado tiene sus propias atribuciones, es de indicar que cada uno cuentan con dependencias que organizan el personal, que celebran contratos, que diseñan su presupuesto, es decir, que ejercen funciones impropias que se enmarcan dentro de la tarea administrativa y por consiguiente pueden dictar actos administrativos, de allí la importancia de conocer los fundamentos teóricos de acto administrativo en nuestro país.

Todo cuanto conlleva la noción de acto administrativo está regulada por el Derecho Administrativo, pues la administración pública también realiza otros actos, regulados por el derecho privado.

1.2 Concepto.

1.2.1 Concepto Legal

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su Art. 65 define al acto administrativo al decir:

“Art. 65.- ACTO ADMINISTRATIVO.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.”¹

El Art. 24 de la Ley de Control Constitucional señala:

“Art. 24.- Para los efectos de la demanda de inconstitucionalidad se entenderá por acto administrativo las declaraciones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas individuales, así como los de mero trámite que influyen en una decisión final.”²

1.2.1.1 Análisis

Antes de proceder a realizar el análisis de la definición o concepto legal de lo que es el acto administrativo, es preciso indicar que todo acto

¹ Corporación de Estudios y Publicaciones. “Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”. Quito, 2002. Art. 65.

² Corporación de Estudios y Publicaciones. “Ley de Control Constitucional”. Quito, 2002. Art. 24.

administrativo debe estar fundado en la ley, de lo contrario conduce a la arbitrariedad y al abuso.

La definición de acto administrativo contenida en el Art. 65 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y en el Art. 24 de la Ley de Control Constitucional, nos dan una visión de lo que es el acto administrativo así como de sus elementos:

- Declaración unilateral

Debe ser entendida como el pronunciamiento de la voluntad del órgano administrativo en cuanto da una decisión que afecta positiva o negativamente los intereses del administrado considerado éste como la persona individual o colectiva, que debe cumplir o en su caso, obedecer lo ordenado por la autoridad pública.

- Efectuada en ejercicio de la función administrativa.

El Estado debe organizarse de manera tal que pueda cumplir sus fines, de allí que la Administración Pública esté conformada por todos los órganos que integran la Función Ejecutiva, incluyendo a las entidades del régimen seccional autónomo y las diversas personas jurídicas públicas; pero hay que precisar que no solamente es la Función Ejecutiva la que puede emitir actos administrativos; pues las demás funciones o poderes del Estado también lo hacen de manera impropia, pese a no ser su función natural, puesto que para el ejercicio de sus propias funciones deben realizar una serie de actividades, y precisamente en torno a ello deben dictar actos administrativos.

El poder público es uno, y en el ejercicio mismo de este poder, el Estado debe cumplir diversas funciones (ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de participación ciudadana), para el ejercicio de todas estas funciones es indispensable la declaración unilateral de voluntad conocida como acto administrativo, de allí a importancia de esta institución jurídica.

- Produce efectos jurídicos individuales de forma directa.

El acto administrativo produce efectos jurídicos individuales de forma directa, debiendo tener presente que dichos efectos jurídicos son bilaterales, otorgando derechos tanto para el administrado cuanto para la administración pública; o simplemente genera derechos o cargas unilaterales, es decir para el administrado.

Se habla de efectos del acto administrativo, pues dicha declaración unilateral de voluntad que en el ámbito de sus facultades y atribuciones, tiene la autoridad pública, reconoce, crea, restringe, da viabilidad, extiende o extingue los derechos subjetivos de los administrados, siendo por su condición y calidad de imperium, de carácter obligatorio y de cumplimiento inmediato.

Si bien podemos apreciar cual es el panorama del acto administrativo, la confusión se hace presente ya que en los dos artículos citados, se habla de situaciones jurídicas o efectos jurídicos individuales, debiendo aclarar que la expresión individuales, se refiere al asunto motivo del acto administrativo, no a las personas o persona consideradas como administrados, pues un acto administrativo puede hacer referencia exclusiva a una sola persona, cuanto a varias o a una colectividad.

La expresión individuales, ha ce referencia a un asunto particular, a lo singular y determinado de dicho asunto y de sus consecuencias jurídicas, con esta aclaración podemos evitar confusiones.

1.2.2 Concepto Doctrinal

Antes de proceder a realizar un análisis sobre los aspectos que engloba la noción de acto administrativo, es indispensable conocer, por lo menos algunas definiciones doctrinales que se han dado sobre el tema:

Eduardo García de Enterría define al acto administrativo como "La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria"³

Manuel María Díez lo define como "Una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de una función administrativa, que produce efectos jurídicos en relación a terceros."⁴

José Roberto Dromi expresa, "El acto administrativo es uno de los medios jurídicos por los cuales se expresa la voluntad estatal, justamente con el acto de gobierno o político, los simples actos de la administración, los contratos administrativos y los reglamentarios, constituyen los modos o formas jurídicas de exteriorización de la voluntad administrativa del Estado."⁵

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás. "Curso de Derecho Administrativo". Quinta Edición, Editorial Civitas, Madrid 1989. Pág. 23.

⁴ DÍEZ, Manuel María. "Derecho Administrativo" Tomo II. Editorial Bibliográfica OMEBA B.A. Pág. 202.

⁵ DROMI, José Roberto. "Instituciones del Derecho Administrativo". Segunda reimpresión. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1983. Pág. 185.

José Canasi manifiesta, “Así entendido el acto administrativo puede definirse como un acto voluntario de un poder público, dentro de la esfera de su competencia, que tiene por objeto crear una relación jurídica exorbitante de Derecho Privado.”⁶

Gabriel Rojas sostiene que “La situación jurídica individual es generada por la función administrativa, tomada esta en sentido estricto, y emana también del acto administrativo, que no es otra cosa que la realización de la función administrativa.”⁷

Galo Espinoza indica que es “Una declaración general especial de una autoridad administrativa, en ejercicio de sus propias funciones y que se refiere a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas.”⁸

Jorge Zabala Egas nos señala “...el acto administrativo es una herramienta, es el medio o instrumento por el que se ejercen las potestades que la Ley asigna a las administraciones públicas para que éstas puedan operar y construir o reconstruir la realidad satisfaciendo el interés público.”⁹

Parada Vázquez lo define como "Todo acto dictado por un Poder Público en el ejercicio de una potestad administrativa y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa"

⁶ CANASI, José. “Derecho Administrativo”. Volumen II Parte General. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1984. Pág. 101.

⁷ ROJAS, Gabriel. “El Espíritu del Acto Administrativo”. Editorial Temis. Bogotá, 1972. Pág. 112.

⁸ ESPINOZA, Galo. “Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. CEP, 1971. Pág. 22

⁹ ZAVALA EGAS, Jorge. “Derecho Administrativo”. Editorial Edino. Guayaquil, 2005. Pág. 15.

Para el Dr. Efraín Pérez, es "la declaración de un órgano competente que crea, modifica o extingue una situación jurídica individual"¹⁰

Gabino Fraga lo define como "Todo acto dictado por un Poder Público en el ejercicio de una potestad administrativa y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa"¹¹

1.2.2.1 Análisis

Definir el acto administrativo no es una tarea fácil, no se ha podido concretar una definición exclusiva, existen tantos conceptos como tratadistas de Derecho y cada uno ha emitido su criterio, sobre lo que es el acto administrativo, pero lo que realmente nos interesa es la certeza de saber que el acto administrativo constituye la evidente y legítima expresión de voluntad de la administración pública.

De la misma manera que la función legislativa se manifiesta y concreta en la elaboración de leyes y la judicial en la de sentencias, la Administración lleva a cabo su actividad a través de los actos administrativos

Así pues, el acto Administrativo es la resolución que la administración pública emite dando respuesta a un pedido, solicitud o reclamo

¹⁰ PEREZ Efraín. "Aspectos del Acto Administrativo en el Ecuador". ESTADE: Corporación de Estudios de Estructura y Administración del Estado. Pág. 12

¹¹ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Décimo Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1969. Pág. 307.

presentado por los administrados; es también, la legítima y competente declaración unilateral de voluntad de la administración pública, que, en el ámbito de sus facultades y atribuciones, reconoce, crea, restringe, da viabilidad o modifica un derecho o una situación que tiene consecuencias jurídicas.

Todos los tratadistas de un modo o de otra nos dan a entender que el acto administrativo es la expresión de la voluntad unilateral estatal o de la administración pública, emanado de un órgano o autoridad competente que produce efectos jurídicos dentro de la misma administración pública y en cuanto a terceros.

Para comprender mejor lo que es el acto administrativo es preciso referirnos a los hechos jurídicos que como su nombre mismo lo indica, son aquellos de los se originan efectos jurídicos, los mismos puede ser naturales, humanos y administrativos: los primeros derivan de fenómenos naturales (nacimiento de una persona, el tiempo, un lugar determinado, etc.); los segundos derivan del comportamiento del hombre, siempre que sea producto de su conciencia y voluntad, guiados a un fin u objetivo (contraer matrimonio, constituir una empresa, etc.); y, los últimos, se manifiestan en toda operación administrativa.

Los actos pueden ser políticos y de la administración; los primeros son aquellos derivados del poder público en la efectiva realización de su gestión política estatal (relaciones diplomáticas); y, los segundos, son aquellos que producen efectos jurídicos internamente en la administración pública, sin que los mismos tengan efecto alguno con relación a terceras personas (circulares, instrucciones, etc.).

Los actos administrativos propiamente dichos se caracterizan por la producción o el establecimiento de una consecuencia jurídica la que

puede ser creación, modificación o extinción de una relación jurídica o la declaración de un derecho, respecto de una persona, cosa o situación.

Muchos consideran que el acto administrativo debe ser apreciado desde tres puntos de vista: el objetivo, el subjetivo y el material.

El acto administrativo mirado desde el punto de vista objetivo, es una declaración o exteriorización de entendimiento de una voluntad administrativa.

El acto administrativo mirado desde el punto de vista subjetivo, es todo acto emanado de un órgano administrativo, prescindiendo de la expresión de voluntad mental del funcionario público.

El acto administrativo mirado desde el punto de vista material, es el fruto de la potestad administrativa, en uso de sus facultades crea, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva.

En definitiva, el acto administrativo es la declaración de voluntad de la autoridad pública que tiene como fin producir consecuencias jurídicas de manera directa e inmediata, consecuencias que se derivan del acto en sí mismo, lo que evidentemente marca la distancia entre el acto administrativo o cualquier otro tipo de actividades de la administración pública, que al no producir dichas consecuencias jurídicas directas e inmediatas, no pueden considerarse actos administrativos, sin que ello signifique restar su relevancia dentro de la esfera de la actividad administrativa.

1.3 Características.

En el acto administrativo se evidencian las siguientes características:

- Es una institución propia del Derecho Administrativo, pero no única.
- Es producto de la supremacía estatal.
- Tiene como función esencial garantizar la seguridad jurídica y la legalidad.
- El acto administrativo produce consecuencias jurídicas directa e inmediatamente, sea interna (dentro de la institución pública), como externamente (frente a terceros)
- Puede crear, modificar o extinguir una relación jurídica, o declarar un derecho, respecto de una persona, una cosa o una situación determinada.
- El acto administrativo es un acto aplicativo del ordenamiento, es decir, que se agota o se consume con su simple cumplimiento, y se aplica a un asunto particular, individual, determinado, singular.
- El acto administrativo no innova, es decir, no crea cosas nuevas.
- El acto administrativo es un acto impugnabile.
- El acto administrativo es anulable.
- El acto administrativo es unilateral, pero sus efectos pueden ser bilaterales.

- Todo acto administrativo goza de ejecutividad pero no de ejecutoriedad, pues hay actos administrativos que no imponen deberes y obligaciones a los administrados.

1.4 Elementos

Al igual que toda institución jurídica, el acto administrativo para poder ser tal, para poder ser legítimo, válido, debe contener una serie de elementos o requisitos, a decir del Dr. Efraín Pérez debe reunir los siguientes requisitos:

- “1. Ejercicio de la función administrativa
2. Órgano competente.
3. Declaración
4. Motivación
5. Causa.
6. Forma.
7. Notificación “¹².

Los elementos del acto administrativo constituyen aquellos requisitos necesarios para que tal acto pueda existir; el acto administrativo es un acto jurídico, es decir un hecho no natural que produce efectos jurídicos, y que procede de una Administración Pública.

En él pueden distinguirse un elemento subjetivo (Administración competente), uno objetivo (contenido), uno causal (motivo que induce a dictarlo) y uno teleológico o de fin, que en este tipo de actos jurídicos

¹² PEREZ Efraín. “Aspectos del Acto Administrativo en el Ecuador”. ESTADE: Corporación de Estudios de Estructura y Administración del Estado.

reviste una especial importancia, y que ha de ser necesariamente la persecución de intereses generales, entre los principales, a continuación se desarrollará cada uno de ellos.

1.4.1 Elementos subjetivos

No cabe duda de que el elemento subjetivo de todo acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado, emite la declaración de voluntad, órgano que indudablemente está representado por una persona natural quien recibe la investidura de funcionario público.

Pero no todo funcionario público puede emitir actos administrativos, debe hacerlo quien tenga la calidad de autoridad y la competencia o conjunto de facultades que el Estado le ha otorgado.

1.4.1.1 Competencia del órgano administrativo.

Un acto administrativo no puede ser dictado por cualquier órgano administrativo, sino por el órgano administrativo pertinente en uso de sus facultades, es decir, debe ser el órgano o autoridad competente.

José Canasi sostiene que “Todo acto administrativo, para ser válido jurídicamente, debe emanar de un órgano competente, es decir, de órgano de la administración, entendido en el doble aspecto orgánico funcional. Comprendiendo tanto el órgano institucional, como al funcionario público u órgano – individuo que desempeña la función y exterioriza la voluntad del Estado.”¹³

¹³ CANASI, José. Op. Cit. Pág. 143.

La competencia se traduce en el conjunto de facultades o lo que muchos dicen, la cantidad de poder público que tiene el órgano para dictar un acto; así, toda autoridad pública debe ejercer las facultades que le han sido otorgadas, sin poder ejercer ninguna otra, pues si así lo haría, su actuar se enmarcaría dentro de la esfera de la incompetencia.

En el mismo sentido el Dr. Leonardo Andrade dice “La competencia implica que el acto administrativo ha de emanar del órgano que tenga necesarias atribuciones y facultades para dictarlo; es decir, debe ser competente.”¹⁴

La competencia no es un concepto específico del ámbito judicial o jurisdiccional, lo es también de la esfera administrativa a la que se la define como el conjunto de funciones que un órgano estatal puede ejercer legítimamente, dada la importancia de la competencia, muchos han dicho que los principales elementos que integran la organización administrativa son la competencia y la jerarquía.

Al igual que en la administración de justicia, la competencia se convierte en un límite, que trasladada al ámbito administrativo viene a ser el límite dentro del cual han de moverse las personas jurídicas públicas y los órganos administrativos.

En el ámbito administrativo la competencia se distribuye entre los diferentes órganos con el fin de mantener una organización, y la misma nace de la ley, que determina las funciones o atribuciones para la que es competente un órgano o autoridad pública, es por ello que nuestra propia Constitución señala cuales son las atribuciones que deben ejercer las

¹⁴ ANDRADE, Leonardo. Op. Cit. Pág. 49.

instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos, no pudiendo escapar de lo determinado en la Constitución y la ley.

Para concluir con este tema de la competencia, debemos indicar que para la asignación de la competencia se toma en cuenta criterios o aspectos que hace relación con la materia, el territorio, el tiempo y el grado. El órgano o la autoridad pública tendrán competencia en razón de la materia al establecer las actividades y tareas que puede desempeñar; tendrá competencia por el territorio que comprende el ámbito espacial dentro del cual se deberán ejercitar las funciones encomendadas; por el tiempo en razón del lapso dentro del cual el órgano o la autoridad pública puede actuar; y, por el grado que hace relación a la escala jerárquica de cada órgano o autoridad administrativa pública, pues no todos se encuentran a un mismo nivel, el superior jerárquico estará en la cúspide de la pirámide y el inferior está en grado de subordinación al superior.

Para que un órgano o autoridad administrativa pública sean competentes, deben necesariamente coincidir simultáneamente todos los criterios de materia, territorio, tiempo y grado en el acto administrativo que se emita o dicte.

1.4.1.2. Investidura del titular.

El acto administrativo debe ser emitido por la persona natural que tenga la investidura de autoridad pública, pues recordemos que la voluntad estatal está ejercida por las personas que ejercen la calidad de autoridades o funcionarios públicos, por consiguiente, esa voluntad del Estado emanada de sus entidades y respectivas autoridades, se pone de manifiesto, o se hace visible hacia los demás por medio de los actos

administrativos que emanan de la competente autoridad investida de poder público, y que actualmente, gracias a las concesiones y otros mecanismos administrativos de delegación de poder, devienen en la voluntad, delegada, del particular en función pública.

La persona física que emite la declaración de voluntad, debe encontrarse investida de poder público, de allí que dicha declaración de voluntad no lo realiza la persona considerada físicamente emitiendo una expresión de voluntad particular, sino que emite la declaración de voluntad en nombre de la administración pública; es decir que la competencia corresponde al órgano de la administración pública que está representado por una autoridad pública, no a la persona titular de la función.

1.4.2 Elementos objetivos

1.4.2.1 Presupuesto de hecho.

Constituye las condiciones fácticas para dictar el acto, es decir, los justificativos para emitir el acto, las circunstancias exteriores que determinan la producción del acto, sus efectos, alcance y sentido.

1.4.2.2 Fin

El fin que todo acto administrativo busca, debe responder a la pregunta ¿Para qué?, debiendo esta pregunta, ser respondida por lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

1.4.2.3 Causa

La causa de un acto administrativo está regulada por los antecedentes de hecho y de derecho que dan origen al acto; es le por qué de su realización.

1.4.2.4 Motivo

Es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones, cuando se configura la circunstancia de hecho impuesta por la ley para justificar la emisión del acto.

1.4.2.5 Motivación.

La motivación del acto administrativo constituye un elemento de trascendencia puesto que la misma Constitución obliga que todo acto administrativo deba ser motivado, es decir, justificado. Rafael Bielsa, indica que "...un acto es motivado en derecho cuando la parte dispositiva o resolutive es precedida de una exposición de razones o fundamentos (motivos) que justifica las decisiones respecto a los efectos jurídicos."¹⁵

Andrés Serra Rojas respecto de la motivación dice "Como requisito de forma de los actos administrativos, se ha impuesto en determinados casos la exigencia de expresar en el propio acto sus fundamentos, los motivos que lo justifican. Consiste concretamente en la explicación y enumeración de las razones que han llevado a la Administración a dictar el acto administrativo. Pensemos que no solo el poder ejecutivo debe motivar lo que hace. Las leyes tienen sus exposiciones de motivos y las

¹⁵ BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo". Tomo II. Sexta Edición. Pág. 85.

sentencias son el ejemplo perfecto de un acto motivado. La importancia de la motivación reside en que es la base para un posterior control o fiscalización administrativa o jurisdiccional, debiéndose establecer la necesaria relación de causalidad entre los presupuestos de hecho, el Derecho aplicado y la decisión adoptada"¹⁶

De lo que se desprende que los actos administrativos deben estar justificados, deben decir las razones por las cuales se adopta. Los fundamentos de hecho y derecho que motivan la decisión. A ello se le denomina también motivación. La falta de motivación genera la nulidad del acto administrativo.

Para emitir un acto administrativo, la autoridad pública debe justificar que existen las constancias para su emisión y que además existe el motivo para ser aplicado en el caso concreto; cabe aclarar que puede pensarse que motivo y motivación es lo mismo, pero no, ya que hay que aclarar que la motivación es un elemento de forma del acto administrativo que tiende a poner de manifiesto la juridicidad del mismos.

1.4.2.6 Contenido

Todo acto administrativo tiene un contenido y el mismo debe ser posible, lícito y determinado, en la doctrina se indica que todo acto administrativo tiene un contenido natural, un contenido implícito un contenido eventual.

El contenido natural es que sirve de manera exclusiva para individualizar al acto, también se lo denomina esencial por cuanto no puede faltar y si falta el acto se desvirtúa.

¹⁶ SERRA ROJAS Andrés. "Derecho Administrativo" Décimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1983. Pág. 155.

El contenido implícito es el que no consta de forma expresa en la norma singular, pero se entiende que es parte del acto, por cuanto consta en la regulación legal.

El contenido eventual es aquel que se hace presente cuando la Administración actúa discrecionalmente.

1.4.2.7 Objeto

Es la materia sobre la cual se decide, el mismo debe ser cierto y física y jurídicamente posible, además debe ser lícito y determinado.

Manuel Bejarano manifiesta que “El objeto de los actos jurídicos deben ser cosas que estén en el comercio, o que por un motivo especial no se hubiese prohibido que sean objeto de algún acto jurídico, o hechos que no sean imposibles, ilícitos, contrarios a las buenas costumbres o prohibidos por las leyes, o que se opongan a la libertad de las acciones o de la conciencia, o que perjudiquen los derechos de un tercero. Los actos jurídicos que no sean conformes a esta disposición, son nulos como si no tuviesen objeto.”¹⁷

Si el objeto es ilícito, no es determinado, no es cierto o es jurídicamente imposible, el acto administrativo se torna en ineficaz, es decir, nulo; puesto que el objeto indica la situación del acto administrativo y sirve para distinguirlo de otro; además el objeto da paso a la relación jurídica que crea el contenido del acto, por ello debe existir conexión o nexo entre objeto y contenido.

¹⁷ BEJARANO, Manuel. “Teoría de las Obligaciones”. Editorial Harla. 1996, Pág. 78.

1.4.3 Elementos Formales

1.4.3.1 Forma

La forma del acto administrativo debe ser considerada como la materialización del mismo, el modo de expresión de la declaración de voluntad ya formada; es necesario visibilizar el acto administrativo y esto se logra a través de su forma.

Constituye el modo en el que el acto administrativo se manifiesta, para poder entender de manera más didáctica este elemento del acto administrativo de forma general diremos que el mismo debe constar por escrito, a efectos de tener una constancia objetiva, incluso para poder dar a conocer al interesado de su existencia. Hay actos administrativos que nunca se reducen a escrito.

El acto administrativo que consta por escrito constituye una mínima garantía tanto para la administración pública cuanto para el o los administrados; al hablar de la forma también se han referido a la forma de notificación de los actos administrativos.

Al materializarse por escrito se hace más fácil determinar si cumple con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico y de esta manera se certifica su validez, pues se verifica el cumplimiento de las exigencias tanto intrínsecas como extrínsecas del acto administrativo.

1.4.3.2 Procedimiento

Para que el órgano administrativo o la autoridad administrativa competente emita o dicte un acto administrativo es preciso que siga un

proceso de elaboración, cumpliendo con las formalidades exigidas por la ley a fin de que el acto administrativo tenga validez y eficacia y puede surtir sus efectos, siendo una garantía también para el particular, así lo manifiesta el Dr. Leonardo Andrade “Para que nazca un acto administrativo previamente debe seguir un proceso de elaboración determinado por normas jurídicas, a las mismas que la Administración debe sujetarse a un conjunto de trámites y formalidades para desarrollar su actividad; esto es lo que se denomina el proceso administrativo, es decir el conjunto de reglas que rigen la elaboración de los actos administrativos.”¹⁸; de lo que se concluye que, el acto administrativo debe cumplir con el procedimiento establecido por la ley para su emisión, y en su contenido deben constar los elementos y requisitos de existencia y validez, sin los cuales deviene en ilegal, improcedente, anulable y sujeto de impugnación por parte del particular perjudicado.

El procedimiento para emitir un acto administrativo no puede omitir en primer lugar, el ejercicio de la función administrativa, luego el órgano competente, la formación de la declaración de voluntad, la motivación, la causa, la forma y notificación del acto al interesado; incluso es preciso analizar las características del acto administrativo y sus efectos jurídicos, existiendo incluso un fase previa antes de la formación misma del acto.

1.5 Clasificación

1.5.1 Actos expresos y tácitos.

¹⁸ ANDRADE Leonardo. “Práctica Tributaria”. Editorial Compugrafic. Quito. 2000. Pág. 48

Los actos expesos son aquellos en los cuales la exteriorización de la voluntad de la administración pública se lo formaliza por escrito u oralmente.

Los actos tácitos o actos presuntos son producto de la inactividad de la Administración pública, que al no dar respuesta a una solicitud, reclamo, pedido presentado por el administrado dentro del plazo estipulado por la Ley, se entiende que la administración acepta el requerimiento.

Al hablar de actos presuntos se hace imprescindible referirse al silencio administrativo, puesto que la administración pública tiene la obligación de atender oportunamente los requerimientos de los administrados dentro de los plazos concedidos por la ley, y al no hacerlo, esta falta de pronunciamiento se traduce en un silencio administrativo, el que puede ser positivo o negativo. Es positivo cuando se concede al administrado lo solicitado; y, es negativo cuando es denegada la pretensión del administrado.

1.5.2 Actos singulares y especiales.

Los actos singulares son aquellos que se dirigen a una persona o a un grupo determinado de personas; y, los actos especiales son aquellos que se dirigen a un grupo indeterminado de personas.

1.5.3 Actos constitutivos y meramente declarativos

Los actos constitutivos son aquellos que crean, modifican o extinguen una relación o situación jurídica.

Los actos meramente declarativos son los que se limitan a constatar o acreditar una situación jurídica, sin alterarla, sin modificarla, en fin, sin incidir en la misma.

1.5.4 Actos reglados y discrecionales

Los actos reglados son aquellos en los que la ley establece la facultad de acción de la administración, la autoridad competente, la forma en que a de actuar, cómo debe hacerlo, es decir, establecimiento plenamente las normas que regulan la actuación para la emisión del acto administrativo.

En cambio, los actos discrecionales son aquellos que tienen lugar cuando la ley deja a la administración un poder de libre apreciación para decir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, que contenido va a dar en su actuación, no existe una norma que determine la actuación de la autoridad administrativa, simplemente la ley permite dicho actuar a moderación del órgano de la administración, lo que no significa que la autoridad pública puede actuar a su libre arbitrio, debe sin duda alguna someterse a cierto rigor legal.

1.5.5 Actos resolutorios y de simple administración.

Los actos resolutorios como su nombre mismo lo indica, son aquellos en los cuales la administración resuelve un determinado asunto y por ende crea una situación jurídica que debe surtir efectos jurídicos; los actos de simple administración, son aquellos que tienen una naturaleza consultiva y preparatoria de la manifestación de la voluntad administrativa, por lo que incluso no son propiamente impugnables.

1.5.6 Actos firmes, consentidos y confirmatorios

El acto firme en vía administrativa es aquel contra el que no cabe ningún recurso administrativo, salvo el de revisión en su caso, o la revisión de oficio, se habla de acto firme; y, consentidos por cuanto se considera que se ha consentido que pase el plazo para interponer un recurso.

Los actos confirmatorios son aquellos que reproducen otros actos dictados anteriormente, y que en su día quedaron firmes, debiendo tener presente que no es posible volver a tratar sobre un asunto ya resuelto. Para llamar confirmatorio a un acto es preciso que no recoja ninguna novedad respecto del anterior, no solo en cuanto al objeto sino en cuanto a los recurrentes y al órgano, y además sean idénticas las pretensiones.

1.5.7 Actos regulares e irregulares.

Los actos administrativos regulares son aquellos que tienen vicios intrascendentes, no son demasiado graves, por esta razón son actos anulables.

Los actos administrativos son aquellos actos nulos, pues contienen vicios graves, que definitivamente no pueden subsanarse, son pues, los que están gravemente viciados y su nulidad es absoluta e insanable.

1.6 Actos jurídicos versus actos administrativos

Para poder comprender lo que significa un acto jurídico es menester indicar que un acto es toda manifestación exterior de la voluntad humana que no causa efecto alguno; en tanto que el acto jurídico causa o produce efectos jurídicos.

Para que un acto jurídico exista plenamente y sus efectos se efectivicen es necesario que se verifiquen un sin número de requisitos como son: voluntad de la persona que realiza el acto, que el objeto y la causa sean física y jurídicamente posibles y que se cumplen las solemnidades que la ley exige para cada caso.

El acto administrativo es un acto jurídico, pues es un hecho no natural que produce efectos jurídicos, pero a diferencia del acto jurídico éste, única y exclusivamente procede de la Administración Pública, por ello la designación de acto administrativo, cabe indicar que a través del acto administrativo la administración pública expresa una declaración de voluntad necesarias para cumplir con sus fines.

1.7 Actos Administrativos versus actos normativos

Habiendo claramente entendido lo que es el acto administrativo, debemos dar a conocer lo que es el acto normativo, esto es, la declaración de voluntad del órgano del poder público competente que se rige por lo dispuesto en la Constitución, que contiene disposiciones que mandan prohíben o permiten, y cuyas disposiciones son de carácter general y obligatorio.

De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 80 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, acto normativo “Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa. De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria. Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser

individualizados, siempre que la decisión involucre a la generalidad de los diversos sectores.”¹⁹

Los actos normativos deben seguir un proceso para su expedición y entran en vigencia desde el día de su publicación en el Registro Oficial, excepcionalmente y siempre que se trate de actos normativos referidos exclusivamente a potestades de los poderes públicos o en casos de urgencia debidamente justificadas, se podrá disponer que surtan efecto desde la fecha de su expedición.

Al igual que los actos administrativos, los actos normativos pueden ser impugnados por las personas que se consideren afectadas directamente por las disposiciones de dichos actos, actos normativos o por los actos de ejecución de los mismos podrán pedir su derogatoria o reforma en sede administrativa, sin perjuicio del derecho que les asiste de impugnarlos judicialmente.

Las diferencias existentes entre acto normativo y acto administrativo son las siguientes:

- El acto normativo es general (se aplica a la generalidad de las personas); el acto administrativo se aplica de manera específica y determina a una personas o un grupo de personas, no a la generalidad.
- El acto normativo es universal, y el acto administrativo se refiere a situaciones jurídicas particulares.

¹⁹ Corporación de Estudios y Publicaciones. “Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”. Quito, 2009. Art. 80.

- El acto normativo es abstracto, el acto administrativo es concreto.
- El acto normativo es permanente pues no se agota, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento.
- El acto normativo carece de ejecutoriedad, el acto administrativo goza de ejecutoriedad.

CAPÍTULO II

VALIDEZ E INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1 Validez formal del acto administrativo.

Un acto administrativo para poder ser válido debe reunir un sin número de requisitos, los cuales han sido motivo de este estudio, pues si uno de estos requisitos falta, su validez sería incierta, Andrés Serra Rojas manifiesta que “La validez de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos internos y externos. En el caso de falta absoluta o parcial de alguno de dichos elementos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria, sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste.”²⁰

Es definitivo el hecho de que todo acto administrativo para ser válido, debe haber sido emitido cumpliendo los requisitos que la ley establece, caso contrario estaríamos frente a una causa de nulidad o de anulabilidad del acto administrativo, pero la invalidez del acto no siempre es del mismo grado,

²⁰ SERRA ROJAS Andrés. “Derecho Administrativo” Editorial Olimpo. México, 1959. Pág. 265.

recordemos que hay causas de nulidad absoluta y de nulidad relativa, de allí que se debe analizar que tipo de invalidez o causa de nulidad contiene el acto a fin de indicar que efecto tendrá.

El Dr. Patricio Secaira Durango manifiesta “Se sostiene que un acto administrativo es completo cuando su validez y eficacia son evidentes. Pero sin duda la validez y la eficacia del acto administrativo son cuestiones que si bien están relacionadas son diferentes.”²¹

Centrándonos en el tema de la validez del acto administrativo, es preciso indicar que esta noción conlleva aspectos muy importantes como la formación de la voluntad de la autoridad pública y la competencia de dicha autoridad para emitir la declaración de voluntad, esto en primer lugar, luego es necesario observar que la autoridad pública haya cumplido con el procedimiento establecido por la ley para expedir el acto y finalmente hay que verificar la forma del acto mismo a fin de verificar si cumple con los elementos o requisitos establecidos por la norma jurídica (presupuesto de hecho, contenido, objeto, fin, causa, motivación); por lo dicho vemos que la validez es sinónimo de idoneidad, como cualidad que recubre al acto administrativo al ser emitido y que permite exteriorizar sus efectos jurídicos.

El Art. 66 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva prescribe:

“Art. 66.- VIGENCIA.- Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas

²¹ SECAIRA DURANGO, Patricio. “Curso de Derecho Administrativo”. Editorial Universitaria. Quito, 2004. Pág. 190.

en actos administrativos no notificados constituirán, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vías de hecho.”

Otro aspecto muy importante para la validez del acto administrativo es lo referente a la notificación y publicidad, al respecto Andrés Serra Rojas señala, “Es el modo de comunicar a los ciudadanos, personal o colectivamente, la existencia del acto administrativo, lo que constituye un requisito fundamental para la seguridad jurídica, y una condición legal de la que depende la eficacia del acto.”²²

El mismo autor, en líneas posteriores indica que “Por lo tanto la notificación es un deber jurídico del órgano que dictó el acto, que no afecta a la validez del acto pero sí a su eficacia. Son una condición de eficacia del acto, pero además son condición "sine qua non" para proceder a la ejecución del acto mismo.”²³

Miguel Acosta Romero respecto de la notificación del acto administrativo dice que “Son formas de publicidad la publicación y la notificación. La publicación es aplicable a los reglamentos, mientras que la notificación lo es a los actos administrativos. El acto que no ha sido notificado no produce efectos jurídicos inmediatos. No es acto administrativo en el concepto que hemos señalado. Por lo tanto la notificación es elemento del acto, forma parte de él.”²⁴

El mismo autor manifiesta que “Los administrados tienen el derecho de conocer las decisiones de la Administración; cumplido dicho supuesto, éstas

²² SERRA ROJAS Andrés. “Derecho Administrativo” Décimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1983. Pág. 178.

²³ SERRA ROJAS Andrés. Op. Cit. Pág. 179.

²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo” Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1979. Pág. 89.

alcanzan su eficacia. Visto en contrario, cualquier resolución expedida por la Administración no existirá si es que no ha sido puesta en conocimiento de los interesados para que ejerzan su derecho, consintiéndola o impugnándola.”²⁵

Todo acto administrativo debe ser conocido, para que los interesados sepan de la existencia del mismo y puedan ejercer sus derechos. La publicidad de los actos de gobierno es uno de los principios republicanos reconocidos en la mayoría de los Estados. Hace a la transparencia del funcionamiento del Estado. En caso de los actos administrativos, se debe proceder a la notificación a los particulares.

El objetivo, el fin, la integración del acto administrativo, se logra, se concreta, se produce desde el momento en que el interesado a quien va dirigido toma conocimiento (que es el fin de la notificación). Es entonces cuando el acto administrativo adquiere eficacia, no antes ni después, y no desde la fecha de su emisión, la falta de notificación del acto administrativo al particular a los particulares interesados, atenta contra la validez y sobre todo eficacia del acto.

2.1.1 Vicios de forma

Para poder emitir un acto administrativo, la administración pública debe cumplir con las exigencias legales en cuanto al procedimiento se refiere y al momento de emitir el acto en sí mismo, debe dar cumplimiento a todos y cada uno de los requisitos tanto de fondo como de forma; sin embargo la administración pública no es omnipotente, en tal sentido puede emitir actos

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 90.

administrativos que de un modo u otro contenga un vicio que afecte su validez, puede cometer algún tipo de ilegalidad, que de una u otra forma ocasionen o nulidad de pleno derecho o anulabilidad.

Los vicios de un acto administrativo son aquellas irregularidades que se traducen en violaciones a la ley y sus consecuencias hacen perder el valor y la capacidad de producir efectos jurídicos que en condiciones normales si produce el acto administrativo.

El Art. 121 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva señala el contenido o los requisitos que debe tener todo acto administrativo, es decir, la forma en que han de materializarse; en primer lugar es necesario referirse a lo dispuesto en el Art. 123 del cuerpo legal antes citado, que dispone que los actos administrativos deben producirse por escrito, y en aquellos casos el órgano de la administración pública ejerza su competencia de forma verbal, debe necesariamente dejarse constancia por escrito.

Continuando con la revisión de los requisitos de formas del acto administrativo es menester indicar que su contenido debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento legal, es decir, no violar las disposiciones legales; debiendo necesariamente constar el nombre del titular del órgano que emite el acto, lo que es lógico, puesto que el administrado debe conocer e identificar a la autoridad que a nombre del Estado emite la declaración de voluntad que debe ser cumplida por éste.

La indicación de la norma que atribuye la potestad al órgano y a su titular para expedirlo, puesto que es presupuesto indispensable de validez del acto administrativo, que sea emitido por el órgano o autoridad de la administración pública, competente.

Debe indicar los fundamentos de hecho y las normas aplicables al caso, así como su relación, esto es un mandato constitucional, puesto que todo acto administrativo debe estar debidamente motivado para tener validez, el administrado debe conocer claramente cuales los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron la expedición del acto administrativo, puesto que de no existir dicha motivación y la relación que existe entre los fundamentos de hecho y las normas legales invocadas, se podría cometer arbitrariedades, ilegalidades, abusos de poder.

De igual forma se debe dar a conocer cuáles han sido los actos de simple administración, los estudios, los actos de trámite que han conformado el procedimiento administrativo previo a la expedición del acto, pues ello justifica la misma expedición de acto y el cumplimiento de un procedimiento que debe ser observado por la autoridad de la administración pública.

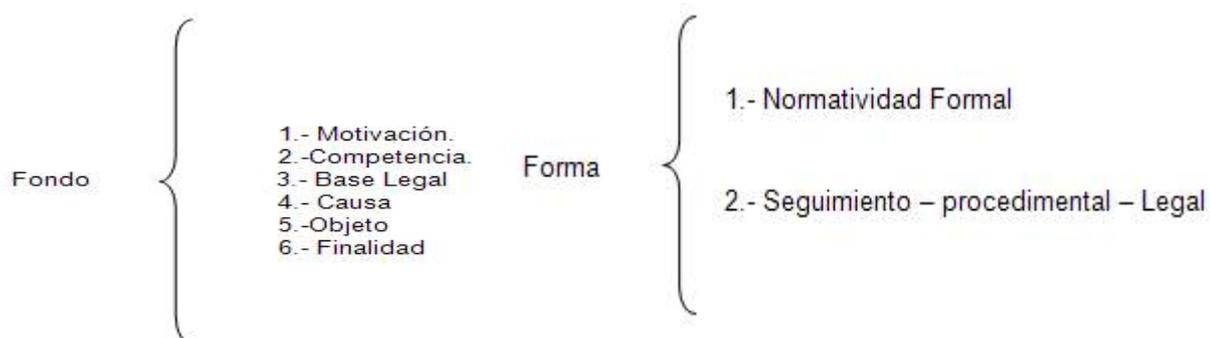
Si de una u otra manera uno de los requisitos del acto administrativos que anteriormente habíamos descrito, falta o está erróneamente precisado, es un vicio de forma.

2.1.2 Requisitos materiales de la validez

Reviste de importancia conocer cuales son los requisitos materiales de validez de un acto administrativo, debiendo distinguirlos de los requisitos formales; pues la validez formal hace referencia a las condiciones suficientes establecidas para la producción de un acto; y la validez material, supone la coherencia del contenido del acto con las normas superiores, como dice Guastini, “la validez material es validez de la norma puesta por el acto.

En el caso de la validez material del acto administrativo es necesario comparar las normas con las actuaciones, ya que no puede haber contradicción del contenido del acto con la norma.

El acto administrativo para ser tal debe cumplir con expresos requisitos o elementos:



Cumplidos dichos elementos el acto administrativo es válido y por tanto eficaz, si uno de estos elementos falta, es errado o es irregular, el acto administrativo está viciado de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad.

2.1.3 Presunción de validez de los actos administrativos

Los actos administrativos por su condición de actos emitidos en razón de un interés público, pese a que se dirigen a una o varias personas particulares, se presumen válidos y producen todos sus efectos mientras no se declare su nulidad mediante los medios establecidos por la Ley

2.2 Nulidad del acto administrativo

El acto administrativo puede adolecer de nulidad por falta de uno o varios de sus elementos o cuando uno o varios de sus elementos no se han conformado en mérito a lo ordenado por la ley; si el acto se ha realizado imperfectamente; si el fin que perseguía la administración o el órgano respectivo, está directa o expresamente condenado en la ley.

La nulidad de la que adolece un acto administrativo puede ser absoluta o relativa, convirtiendo a los actos administrativos, según corresponde, en actos nulos de pleno derecho y actos anulables.

2.2.1 Causas para la nulidad de actos administrativos

Los actos administrativos conllevan una causa de nulidad o de anulabilidad por vicios de voluntad, haciéndose presente en es considerando el error, la fuerza y el dolo; en los casos de error en la declaración de la voluntad, esta causa puede ser subsanada por la misma autoridad administrativa.

Por incompetencia de la autoridad de la cual emana el acto administrativo, vicio que ocasiona su nulidad absoluta.

Por vicio de forma, cuando en su materialización objetiva se ha omitido uno de sus elementos, o si bien se han dado cumplimiento, se lo ha hecho de un modo irregular.

Otro causa de nulidad se hace presente por la inexistencia de los motivos o por defectos en la apreciación de su valor, por lo tanto el acto es irregular; es necesario aclarar que los motivos del acto deben expresarse, pero no solamente se califica el hecho de que consten en el acto, sino que debe ser

apreciados legalmente como antecedentes del acto; pues puede darse el caso de que se haya dado una apreciación inexacta a los motivos del acto. Cosa parecida sucede cuando su objeto, su causa, su fin, son ilícitos o imposibles de cumplimiento.

Produce nulidad la ilegalidad del acto, dicha ilegalidad se traduce en arbitrariedad, en desviación del poder, en abuso de autoridad, puesto que es deber del órgano de la administración, la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario.

2.2.2 Nulidad de pleno derecho

La nulidad de pleno derecho, es la que no puede ser convalidada, un acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta cuando está viciado gravemente y este vicio no puede ser enmendado.

En tal sentido y según lo dispuesto en el Art. 129 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los actos administrativos, nulos de pleno derecho son:

- a) Los actos que lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en la Constitución de la República.

- b) Los actos dictados por un órgano incompetente por razones de materia, territorio o tiempo;

- c) Los actos cuyo objeto sea imposible o constituya un delito;

d) Los actos que hayan sido emitidos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contiene las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración.

e) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico, por los que se adquirieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

2.2.2.1 Características de la nulidad

Las características de la nulidad son:

- La nulidad se produce "ipso iure"; es decir, no requiere de declaración; sin embargo, la presunción de eficacia de los actos administrativos aconseja que se inste su declaración, bien ante la Administración, bien ante los Tribunales.
- La nulidad se produce con efectos retroactivos, es decir, desde la fecha en que se produjo la nulidad, no desde que se la declara.
- No es susceptible de convalidación por la Administración, ni por el administrado.
- No puede producir sus efectos jurídicos.
- Por último, la acción para exigirla es imprescriptible.

2.2.3 Anulabilidad

Los actos administrativos anulables son aquellos que contienen un vicio que puede ser convalidado por la autoridad administrativa, y efectuada dicha convalidación tienen plena validez.

Rafael de Pina dice que es anulable el acto jurídico en cuya constitución existe un vicio susceptible de provocar la declaración de su ineficacia, pero que es eficaz en tanto no sea declarado nulo. La anulabilidad se conoce también con la denominación de nulidad relativa.

Causan anulabilidad los vicios que no son graves, y que dan paso a que sean subsanados a efectos de revestirles de plena validez.

2.2.3.1 Características de la anulabilidad

- La anulabilidad requiere de declaración
- Una vez que se declara, sus efectos no son retroactivos.
- Las acciones para exigirla, en vía administrativa o contencioso-administrativa, se encuentran sometidas a plazos de prescripción.
- El acto anulable, produce efectos en tanto no sea anulado.
- Los vicios anulables pueden ser convalidados por el transcurso del tiempo.
- La anulación sólo podrá ser invocada por quienes tengan interés en ello.

2.2.3.2 Actos administrativos anulables.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 130 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, son anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico; existe una salvedad referente a la forma del acto administrativo, ya que si el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, puede determinarse su anulabilidad, caso contrario y si se refiere a cualquier otro defecto de forma, no se podrá determinar su anulabilidad.

El acto administrativo puede anularse cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo establecido para su cumplimiento, siempre que no se hubiese producido el silencio administrativo, pues la actuación en este sentido será nula de pleno derecho.

Cuando un acto administrativo es anulable por incompetencia en razón del grado, este acto puede ser convalidado por la autoridad jerárquica superior y si el vicio consistiere en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado mediante el otorgamiento de la misma por el órgano o autoridad competente.

2.2.3.3 Subsanción y convalidación de los actos jurídicos anulables.

Cuando un acto administrativo contenga un vicio que determina su anulabilidad, éste vicio puede ser convalidado, es decir corregido, rectificado, y de esta manera dotarle de plena validez.

La convalidación tiene como fin remediar un vicio de un acto administrativo originalmente inválido, para darle validez, la convalidación se justifica por razones de seguridad y estabilidad del acto.

Según lo dispuesto en el Art. 134 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, un acto administrativo anulable, puede convalidarse cuando se subsanan los vicios de que adolezca.

Una vez efectuada la convalidación, los efectos de la misma serán efectivos desde la fecha en que se la realizó, salvo los casos de irretroactividad.

Cuando el acto administrativo es anulable por incompetencia no determinante de nulidad de pleno derecho, la convalidación debe realizarse por parte del órgano competente, superior jerárquico del que dictó el acto. Si el vicio que determina la anulabilidad del acto es de aquellos que hacen referencia a la falta de autorización, la convalidación se efectuará mediante el otorgamiento de la respectiva autorización por parte del órgano competente. Es menester indicar que la convalidación de un acto administrativo puede efectuarse de oficio o a pedido del particular.

CAPÍTULO III

EFICACIA Y EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1 Eficacia de los actos administrativos

3.1.1 Concepto

Para conceptualizar lo que es la eficacia del acto administrativo tomaremos en cuenta lo manifestado por el Dr. Patricio Secaira, “La eficacia del acto administrativo en cambio es el mecanismo por el cual la administración pública logra hacer efectiva su voluntad expresada en su decisión; por tanto es la aptitud administrativa encaminada a que se cumpla lo dispuesto. Solo el acto administrativo eficaz tiene la capacidad de permitir el nacimiento del vínculo jurídico entre los sujetos relacionados con la actividad administrativa de que se trate; esto es entre la administración y el administrado o los administrados a quienes va dirigida la resolución del poder público.”²⁶

La eficacia del acto administrativo es la condición del acto cuyos elementos, modalidades y condiciones se han cumplido a cabalidad, y por ello el acto tiene existencia jurídica plena.

3.1.2 Inicio de la eficacia.

El acto administrativo que goza de eficacia, puede realizarse jurídica y materialmente, requiriendo para ello una serie de actos subsecuentes o posteriores que a decir de muchos tratadistas se inicia con la notificación al administrado, puesto que es el administrado quien debe soportar la carga

²⁶ SACAIRA DURANGO, Patricio. Op. Cit. Pág. 190.

impositiva o las órdenes contenidas en el acto administrativo y que deben ser cumplidas.

Según lo dispuesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función ejecutiva, la eficacia está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior o quedará suspendida cuando así lo exija el contenido del acto.

3.1.3 Eficacia retroactiva

La eficacia de un acto administrativo no puede aplicarse retroactivamente salvo los casos de excepción; la regla general es la no retroactividad de los actos administrativos, se dice que es un principio general de derecho.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva manifiesta que de manera excepcional puede otorgarse eficacia retroactiva a los actos administrativos y este supuesto se hace presente cuando dichos actos se dictan en sustitución de actos anulados, y, así mismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

3.2 Ejecutividad y Ejecutoriedad

3.2.1 Ejecutividad

La ejecutividad hace referencia a la condición del acto administrativo por la cual los administrados tiene el deber de cumplirlo, es la exigencia y obligatoriedad de cumplimiento que lleva implícito todo acto administrativo.

De que sirve que un acto administrativo sea eficaz, si no existe de por medio su ejecutividad, que es lo que asegura a la autoridad la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía que tutela los intereses de la administración pública.

Dromi manifiesta que “Todo acto administrativo tiene la propiedad de ser esencialmente ejecutivo; es una cualidad inseparable del acto, simplemente por proceder de la Administración y con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender, ya de la decisión adoptada por la misma Administración, ya de la suspensión de la ejecución dispuesta jurisdiccionalmente. La exigibilidad es atributo de todos los actos administrativos definitivos y por tanto posibles de ejecución sin perjuicio de su ejecutoriedad.”²⁷

Todo acto administrativo es esencialmente ejecutivo, pues procede de la administración pública, en este sentido, todo acto estatal debe cumplirse, de allí que siempre veremos a la ejecutividad como sinónimo de eficacia del acto, pero hay que tener presente que el acto debe perfeccionarse para producir sus efectos.

Es importante conocer el significado de ejecutividad para no confundirlo con el de ejecutoriedad; así, como ya se dijo, la ejecutividad es común a todos los actos administrativos, no así su ejecutoriedad que únicamente se presenta en los que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se opone el particular.

La ejecutividad es considerada como una expresión técnica de la justicia de la administración.

²⁷ DROMI, Roberto. “Instituciones del Derecho Administrativo”. Editorial Astrea. Buenos Aires – 1973. Pág. 222.

3.2.2 Ejecutoriedad

La ejecutoriedad a decir de Dromi, “Es la posibilidad de la Administración otorgada por el orden jurídico, de ejecutar por sí misma el acto, pudiendo acudir a diversas medidas de coerción para asegurar su cumplimiento.”²⁸

De lo transcrito podemos deducir que la misma Administración por medido propios puede ejecutar lo dispuesto en el acto administrativo, es decir, ejecutarlo, ponerlo en práctica.

Hay que aclarar que la ejecutoriedad se aplica solamente a los actos válidos y anulables, más no a los actos nulos, pues la ejecutoriedad se asiente en la eficacia del acto, que por ser tal también es exigible.

La ejecutoriedad otorga al respectivo órgano de la administración los instrumentos o medio coercitivos para que en caso de que el administrado no tenga la voluntad de cumplir lo ordenado, se le obligue a su cumplimiento por la fuerza.

3.3 Suspensión de la eficacia.

La eficacia del acto administrativo se suspende una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio, cuando el órgano competente así lo resuelve por considerar que dicho acto puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

²⁸ DROMI, Roberto. Op. Cit. Pág. 223.

3.4 Ineficacia

El acto administrativo es ineficaz cuando no cumple con los requisitos necesarios para ser considerado como tal, pues si uno de sus elementos falta el acto deja de tener eficacia, puede darse el caso de que de que su objeto, su causa sean ilícitos, imposible de cumplimiento material y jurídico, en tal sentido ya no puede surtir los efectos queridos; incluso la voluntad de la autoridad de la administración pública puede estar errada. El acto ineficaz es nulo y por ende inexistente jurídicamente hablando.

3.5 Efectos del acto administrativo

El acto administrativo que goza de validez es un acto perfecto y por lo tanto surte los efectos contemplados en el, estos efectos son singulares, particulares e individuales; Roberto Dromi, manifiesta que “característica fundamental del acto es que produce efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance sólo individual, a diferencia del reglamento, que produce efectos jurídicos generales.”²⁹

Para que el acto administrativo surta efectos jurídicos es indispensable que en el mismo se reúnan todos los elementos de legalidad, es decir, presunción de legitimidad, ejecutoriedad, revocabilidad e irretroactividad.

El acto perfecto es el que puede ejecutoriarse y ejecutarse, en tal sentido el acto administrativo surte sus efectos desde el momento de su expedición, si es que no se indica lo contrario; así lo determina el Art. 123 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva:

“Art. 125.- Efectos.

²⁹ DROMI, Roberto. “Derecho Administrativo” Pág. 341

1. Los actos administrativo o de simple administración de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.”

Ratificándose que el acto administrativo legítimo es válido y en tal sentido produce sus efectos y los administrados deben cumplirlo; los derechos y obligaciones que genera el acto, tienen carácter personal e intrasmisible.

Los actos administrativos pueden producir efectos directos o inmediatos e indirectos o mediatos. Los efectos jurídicos son inmediatos cuando surgen del acto mismo, como manifestación de la declaración de voluntad y el administrado debe cumplir lo ordenado, ante esta situación, FORSTHOFF dice “Los efectos jurídicos han de emanar directamente del acto mismo: sólo entonces son inmediatos”, no basta con decir que la actividad es jurídicamente relevante, o que produce efectos jurídicos ya que siempre es posible que surja, en forma indirecta o mediata.

Miguel Acosta señala que “Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo,...”³⁰

³⁰ ACOSTA, Miguel. “Teoría General de Derecho Administrativo” Décima Tercera edición. Editorial Porrúa. México – 1997. Pág. 841.

Fraga Gabino manifiesta, “En este sentido, aunque el efecto no sea inmediato, todo acto administrativo tiende, mediata o inmediatamente a generar un efecto jurídico.”³¹

El acto administrativo también surte sus efectos frente a terceros, es decir a las personas que pueden resultar afectadas por la ejecución de un acto administrativo.

De allí que se puede deducir que los actos administrativos surten efectos jurídicos tomando en consideración la fuerza jurídica interna que posean, el tiempo dentro del cual rigen y las personas a quienes va dirigido.

Cuando los efectos del acto administrativo, deben ser cumplidos por el o los administrados es indispensable la notificación, que es el medio por el cual el administrado llega a tener conocimiento del contenido del acto administrativo y de la carga impositiva para él, mal puede esperarse que un acto administrativo sea cumplido si el administrado no tiene conocimiento de lo ordenado en dicho acto.

Una vez que el acto administrativo ha sido emitido sus efectos pueden referirse a los particulares o a los entes y funcionarios administrativos, es decir, su ámbito de aplicación práctico es tanto interno como externo, no pudiendo reducirlo únicamente a los efectos que un acto administrativo produzca frente a terceros, a particulares.

Al referirnos a los efectos jurídicos de los actos administrativos es indispensable referirse a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, Art. 436 numeral 4:

³¹ Gabino. “Derecho Administrativo”. Décima tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1969. Pág. 307.

“Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

4.- Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.”

Se configura una duda pues conocemos que los actos administrativos producen efectos jurídicos particulares, singulares e individuales no efectos generales, recalando que solamente los actos normativos producen efectos jurídicos generales; pero los actos administrativos de efectos generales son aquellos que están direccionados a una pluralidad de personas que son indeterminadas, por ejemplo la convocatoria a aspirantes para ocupar una vacante de juez; determinándose que un acto administrativo es singular cuando sus efectos se dirigen a una sola persona o un grupo determinado de personas. Y de acuerdo a lo manifestado por Jorge Zavala Egas, los actos administrativos de efectos generales se agotan al momento de consumarse su fin; pero no se convierte en derecho objetivo o fuente de derecho ni se convierte en parte integrante del ordenamiento jurídico.

En efecto existen actos administrativos de efectos generales que deben de ser concebidos como simples actos administrativos. Este tipo de actos son aquellos que se encuentran destinados a una pluralidad indeterminada de personas, pero no se incorporan al ordenamiento jurídico.

Pero no solamente el acto administrativo perfecto surte efectos jurídicos, también los actos irregulares mientras no sean anulados o revocados; de igual forma si la administración convalida la causa que motivó su anulabilidad, el acto en mención surte plenamente sus efectos jurídicos.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo también surten efectos jurídicos, pues se los puede hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica y producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido. Su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho.

Cuando el acto administrativo surte sus efectos, se entiende que ha cumplido con su objeto y finalidad, por lo que se extingue, pero a más del cumplimiento de sus efectos jurídicos, el acto administrativo también puede extinguirse por la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y la condición y la nulidad absoluta o relativa, y en estos casos sus efectos jurídicos devienen en improcedentes, inoperantes, por cuanto el acto mismo no se perfeccionó.

CAPÍTULO IV

IMPUGNACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto administrativo goza de la presunción de legalidad, pero la misma es relativa puesto que el administrado tiene todo el derecho de impugnar la validez del acto administrativo por vía administrativa o por la judicial.

El Dr. Patricio Secaira Durango manifiesta que “La persona física, titular del órgano público, en ejercicio de su cargo puede tomar una decisión ajena a derecho, sea por acción u omisión, o que esta no se compeadezca con la verdad material del proceso administrativo. En ese caso, el administrado tiene la facultad jurídica de reclamar, de impugnar las resoluciones que no le favorezcan.

Este derecho es una protección jurídica tutelada por el Estado a través de la legislación. Dentro de esta protección está el derecho al debido proceso y sus pertinentes garantías, relativas a las obligaciones de los servidores públicos de motivar sus resoluciones, cuando los actos afecten a las personas (positiva o negativamente); cuyo alcance es señalar puntualmente los hechos que causan la resolución, las normas jurídicas relativas a ellos y la pertinencia de aplicación al caso.”³²

El derecho a impugnar los actos administrativos, que tienen los administrados se encuentra plenamente justificado puesto que dentro del Estado de Derecho deben preverse medios necesarios para que los distintos derechos sean respetados, para evitar que sean violentados, para evitar la arbitrariedad, para evitar la violación de la ley, en fin para evitar un daño al administrado.

La impugnación se traduce en la facultad que tienen los administrados de oponerse, de contradecir, la decisión de la autoridad pública, cuyos mecanismos procesales son los recursos y reclamos, a través de los cuales el administrado pone de manifiesto los justificativos que sostienen su impugnación y la petición concreta a fin de que se repare la lesión cometida contra su derechos subjetivos.

La impugnación de los actos administrativos se la lleva a cabo en sede administrativa, en sede judicial, y si es del caso en sede constitucional.

³² SECAIRA DURANGO, Patricio. Op. Cit. Pág. 230.

4.1 Impugnación en fase administrativa

Los administrados tienen derecho a impugnar un acto administrativo cuando consideren que este acto les perjudica o tiene algún vicio, pudiendo hacerlo ante los mismos órganos de la administración pública.

La impugnación en sede administrativa se efectiviza a través de recursos y reclamaciones, teniendo como finalidad la de evitar que el administrado realice una impugnación en sede judicial; cabe aclarar que el recurso es un medio impugnatorio que se formula ante los órganos de la administración pública cuya finalidad es la de lograr la revocatoria o la modificación de dicho acto contra el cual se impugna; en cambio, el reclamo es la oposición que presentan los administrados o particulares en contra de hecho o cosas contrarias a sus derechos, en definitiva opera en contra de las manifestaciones de voluntad de la administración ya expresadas por el ente público. La finalidad de impugnar un acto administrativo vía recurso, es la de obtener su enmienda o extinción; en cambio al impugnar un acto administrativo vía reclamo, el interesado puede pedir y pretender algo.

Para que un reclamo o recurso sea atendido por el respectivo órgano u entidad de la administración pública, es necesario que de cumplimiento a los siguientes requisitos:

- Debe presentarse por escrito.
- Se debe determinar la autoridad o el órgano ante el cual se lo formula.
- Debe constar el nombre y apellido del compareciente, su número de cédula; o el derecho por el que lo hace, si lo hace en ejercicio de la representación legal o voluntaria de terceros deberá, además, adjuntar los documentos que justifiquen dicha representación.
- Debe señalar el domicilio permanente y el de notificaciones futuras.

- Debe mencionarse y determinarse plenamente el acto administrativo objeto del reclamo o recurso y la expresión de los fundamentos de hecho y derecho en que se apoya, expuestos en forma clara y sucinta.
- Debe formular de forma concreta su pretensión.
- Finalmente debe hacer constar su firma y la del abogado patrocinador.

4.1.1 Recursos

En nuestro ordenamiento jurídico, en especial en el Estatuto del régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva constan descritos los recursos administrativos a través de los cuales el administrado puede impugnar un acto administrativo a fin de obtener su revocatoria, modificación o extinción, los mismos son:

a) Recurso de Reposición

Se lo interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo. Según lo dispuesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el recurso de reposición puede ser interpuesto por los titulares de derechos subjetivos a los que tengan un interés directo, que se estimen afectados por una resolución de única o última instancia administrativa o por un acto de trámite que impida su prosecución, hasta dentro de quince días hábiles contados a partir de la notificación con el acto, si este fuere expreso, pues si el acto administrativo es presunto, el interesado podrá interponer este recurso dentro de dos meses, según la normativa respectiva.

Cabe señalar que el plazo que tiene el órgano de la administración pública para emitir la resolución respectiva es de dos meses, contra dicha resolución se pueden interponer los recursos de apelación administrativa o los recursos contencioso administrativos.

b) Recurso de Apelación

Se lo interpone ante el máximo órgano superior del que emitió el acto administrativo impugnado, pueden interponerlo los titulares de un derecho subjetivo a los que tengan un interés directo para impugnar una decisión adoptada por cualquier órgano o autoridad jerárquicamente inferior que lesione dichos derechos o intereses dentro del término de quince días contados a partir de su notificación, o de dos meses si el acto es presunto, siempre que no se haya agotado la vía administrativa.

Al igual que en el recurso de reposición, el órgano de la administración pública debe emitir la resolución respectiva en dos meses, puesto que si transcurrido dicho plazo no se emite la resolución, se entenderá que los solicitado Por el interesado es favorable, de dicha resolución no cabe ningún otro recurso administrativo, salvo el de revisión.

c) Recurso Extraordinario de Revisión

Se lo interpone ante órganos superiores al que emitió el acto administrativo impugnado mediante este recurso. De acuerdo a lo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los Ministros de Estado deben conocer este recurso, cuando se trata de resoluciones expedidas por ellos, por sus subordinados o por entidades adscritas a los ministerios que ellos dirigen que les compete tutelar o controlar.

La revisión puede proceder de oficio o a petición de parte, contra actos o resoluciones firmes, en los siguientes casos:

a) Cuando hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas;

b) Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate;

c) Cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución; y,

d) Cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como delito y así declarados en sentencia judicial firme.

En el caso de los literales a) y b), el recurso puede interponer en el plazo de tres años a partir del inicio de vigencia de los actos administrativos impugnados y de tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria; y, si no han transcurrido cinco años desde el inicio de vigencia del acto en el caso de los otros literales.

Toda impugnación en sede administrativa da inicio al procedimiento administrativo que determina la secuencia de actos configurativos del proceso hasta su conclusión.

La reclamación o solicitud debe presentarse por escrito y contendrá:

- Nombre y apellido del interesado, o de la persona que lo represente, debiendo señalar el lugar o forma en que ha de realizarse las notificaciones.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada
- por cualquier medio.
- Órgano o unidad administrativa a la que se dirige.

El órgano competente de la administración pública, recibida la solicitud debe revisarla y si no reúne los requisitos exigidos, la mandará a completar, en un plazo de diez días, si no cumpliere con este pedido, se entenderá que el interesado ha desistido de su petición.

Antes de iniciado o una vez iniciado el procedimiento, sea de oficio o a solicitud de parte interesada, pueden adoptarse medidas provisionales necesarias para asegurar la validez de la resolución.

Es pertinente que el órgano de la administración que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, disponga su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión.

Todo procedimiento iniciado a petición de parte interesada o de oficio, requiere del impulso, verificándose el cumplimiento del principio de celeridad y de los trámites que se ordenen en el curso del procedimiento, el órgano u autoridad administrativa debe conocer y resolver las cuestiones incidentales, sin suspender la tramitación del procedimiento principal.

Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

En el decurso del procedimiento se deberá dar cumplimiento a los actos de instrucción que se ordenen y que son necesarios para resolver la solicitud, teniendo el interesado todo el derecho para realizar sus alegaciones, antes de la audiencia respectiva, pudiendo acompañar cuanto documento crean conveniente, así como solicitar la práctica de pruebas, durante el período probatorio, incluso la presentación de informes respectivos.

La realización de una audiencia es importante, puesto que el interesado podrá en la misma efectuar sus comentarios, expresar sus criterios.

Realizada la audiencia, el procedimiento puede darse por terminado, para lo cual el órgano competente deberá emitir la respectiva resolución, que pone fin al procedimiento administrativo, dejando a salvo el derecho del administrado de concurrir a la sede judicial para reclamar sus derechos.

4.2 Impugnación en fase judicial.

Todo acto administrativo del Estado es impugnable ante los jueces y tribunales competentes, de modo que no hay actuación estatal libre del examen judicial, con el fin de precautelar los derechos de los administrados, especialmente el de defensa, y evitar el abuso y la arbitrariedad.

Los actos administrativos, aunque gocen de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, pueden ser contradichos en la vía judicial.

Un acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa recurriendo ante los mismos órganos o entidades de la administración pública, pero el administrado también puede hacerlo en sede judicial a través del procedimiento contencioso administrativo y de las regulaciones contenidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Jorge Zavala Egas manifiesta que “El contencioso administrativo ecuatoriano, al igual que el español, se había configurado como un proceso revisor de un acto, como el procedimiento especializado con la finalidad de enjuiciar a una declaración de la Administración pública y sin cuya existencia no tiene procedencia el proceso judicial.”³³

El Art 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala:

“Art. 1.- El recurso contencioso - administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante.”

Este mandato legal es el que permite a los administrados impugnar toda actividad administrativa reflejada a través del acto administrativo; incluso es posible por la vía judicial impugnar la inactividad de la administración pública, a lo que conocemos como silencio administrativo, sea positivo o negativo.

³³ ZAVALA EGAS, Jorge. “Introducción al Derecho Administrativo”. Editorial Edino, Guayaquil – 2003. Pág. 22.

La jurisdicción contencioso administrativa se constituye en instrumento que garantiza la tutela judicial efectiva y el sometimiento de la administración pública, al imperio de la ley, es pues un procedimiento contralor de la legalidad de la actuación administrativa, el proceso contencioso administrativo va a conocer la pretensión del administrado frente a la actuación del respectivo órgano de la Administración pública, la que va dirigida a hacer oposición a las decisiones del poder público que sean contrarias o se consideren contrarias a sus derechos subjetivos o a sus intereses legítimos.

El Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa dispone:

“Art. 3.- El recurso contencioso-administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo; y de anulación u objetivo. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata. El recurso de anulación objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para producir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.”

Claramente podemos deducir que en vía contencioso administrativa se pueden proponer dos recursos, los que tiene como fin frenar o detener el ejercicio arbitrario y abusivo del poder por parte de los órganos de la administración pública, por ello Patricio Secaira señala “El propósito de estos recursos no es otro que tutelar la legalidad de las decisiones del poder público. Es por tanto un derecho, un reconocimiento constitucional a los administrados a fin de que ellos tengan la posibilidad de que un órgano

independiente, del Poder Jurisdiccional examine el asunto y emita sentencia definitiva sobre aquel.”³⁴; siendo competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, a través de sus Salas, resolver estos recursos en única y definitiva instancia.

Para cumplir con sus fines el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo se halla distribuido así:

- a) Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, con sede en Quito y con jurisdicción en las provincias de: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Napo, Pastaza, Francisco de Orellana y Sucumbíos.
- b) Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2, con sede en Guayaquil y con jurisdicción en las provincias de: del Guayas, Los Ríos El Oro y Galápagos.
- c) Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.3, con sede en Cuenca y con jurisdicción en las provincias de: Azuay, Cañar, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.
- d) Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4, con sede en Portoviejo y con jurisdicción en las provincias de: Manabí y Esmeraldas.

Así en el Art. 10 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosos Administrativa se señalan las atribuciones que tiene el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo:

³⁴ SECAIRA DURANGO, Patricio. Op. Cir. Pág. 238.

- a) Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad;

- b) Conocer y resolver en única instancia de las resoluciones de la Contraloría General de la Nación que establezcan responsabilidad en la gestión económica estatal o municipal o de otras instituciones sometidas al control o juzgamiento de aquella;

- c) Conocerá también los juicios de excepciones a la coactiva originados en resoluciones dictadas por la Contraloría General de la Nación;

- d) Conocerá y resolverá igualmente en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, estatales, locales o seccionales o de las Instituciones Públicas originados en decisiones de la Contraloría General, que se hubieren promovido o se promuevan por los directamente interesados, así como de las excepciones que se propongan en procedimientos coactivos instaurados para el cobro de créditos provenientes de resoluciones dictadas por la Contraloría General de la Nación.

- e) Conocer y resolver en apelación de las resoluciones de la Junta de Reclamaciones prevista en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

- f) Conocer y resolver en única instancia, lo concerniente a las violaciones de la Ley que regula la carrera administrativa, que no estuvieren en el caso del literal anterior; y

g) Los demás que fijare la Ley.

Siendo preciso indicar que no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa:

- a) Las cuestiones que, por la naturaleza de los actos de los cuales procede o de la materia sobre que verse, se refieren a la potestad discrecional de la administración.
- b) Las cuestiones de carácter civil o penal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria y las que, por su naturaleza, sean de competencia de otras jurisdicciones.
- c) Las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como aquellas que afectan a la defensa del territorio nacional, a las relaciones internacionales, a la seguridad interior del Estado y a la organización de la Fuerza Pública, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación corresponde a la jurisdicción contencioso - administrativa.
- d) Las resoluciones expedidas por los organismos electorales.
- e) Las resoluciones que se dicten con arreglo a una ley que expresamente les excluya de la vía contenciosa.

Recurso Subjetivo o de Plena Jurisdicción

Por medio de este recurso los administrados pueden concurrir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en busca de la tutela de sus derechos subjetivos, personales, afectados por un acto administrativo

emanado de una autoridad pública, mismo en el que se haya negado, desconocido o no reconocido dichos derechos subjetivos.

Los derechos subjetivos son todas aquellas prerrogativas reconocidas por la ley u otros cuerpos legales, a favor de las personas, si el acto administrativo vulnera, desconoce o no reconoce esos derechos subjetivos, el interesado debe impugnarlo en vía judicial a través del recurso subjetivo o de plena jurisdicción para que el juzgador determine su validez y eficacia jurídica, y si es del caso ordenar el restablecimiento de los derechos subjetivos negados o no reconocidos. Es decir que este recurso a más de restablecer el derecho subjetivo negado o no reconocido, también sirve para eliminar la vida jurídica del acto administrativo impugnado o de la resolución administrativa impugnada, siempre que sea contraria al ordenamiento jurídico.

Ernesto Velásquez manifiesta que “Tratándose de derechos subjetivos, lo esencial de este recurso en determinarlo en la demanda propuesta, estableciendo los hechos y el derecho, puesto que antes que la lesión importa la violación que se ha producido de la legalidad existente; evidenciar como la Administración obró con exceso de poder, haciendo mal uso de sus facultades regladas para desviar la protección legal, torciendo el marco jurídico existente y desestabilizando la tutela establecida como una garantía del derecho individual, que no puede caer sólo porque la autoridad administrativa invoque principios de beneficio general, argumente la prevalencia de una malentendida concepción de orden público o ampare su obrar en beneficio de los altos intereses del Estado.”³⁵

³⁵ VELASQUEZ, Eduardo. “La nueva justicia administrativa: Diagnóstico de derecho contencioso administrativo y fiscal en el Ecuador.” Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Quito, 2003. Pág. 62.

Es muy importante que el administrado o interesado que propone el recurso subjetivo o de plena jurisdicción sea la persona legitimada para hacerlo, esta legitimación nace del vínculo jurídico existente entre la resolución o acto administrativo emanado de la autoridad pública que involucra directamente al administrado y por ende éste puede interponer el recurso.

El impugnante debe dar a conocer al juzgador la forma en que dicha resolución o acto administrativo le ocasiona agravio o perjudica sus interés o derechos subjetivos, para que pueda declararse la ilegalidad del acto y restablecerse los derechos subjetivos no reconocidos.

El administrado para proponer el recurso subjetivo o de plena jurisdicción debe justificar su legitimación activa dentro de los noventa días hábiles siguientes a aquel en que se produjo la notificación con el acto administrativo que impugna, siempre que dicho acto administrativo haya causado estado, es decir, cuando se haya agotado la vía administrativa, debiendo aclarar que la vía administrativa concluye o se agota no solo por el pronunciamiento expreso de la autoridad pública, sino también por lo que se denomina silencio administrativo, esto es cuando la administración pública no resolvió o dictó su resolución dentro del plazo o tiempo fijado por la ley para emitir dicho pronunciamiento, a lo que se denomina actos administrativos presuntos; pero hay que aclarar que el interesado o administrado puede interponer este recurso sin que la vía administrativa se haya agotado, por lo que es facultativo del interesado o concluir con la impugnación en vía administrativa para dar inicio a la judicial; o concurrir directamente a la vía contencioso-administrativa.

Es menester aclarar que este recurso faculta a que otra persona sea parte del proceso como tercerista coadyuvante, puesto que si bien el acto administrativo impugnado puede violar un derecho subjetivo del

administrado, perjudicando sus intereses; también puede ser que el mismo acto administrativo beneficie el interés de otro administrado.

Recurso objetivo de anulación o por exceso de poder

Mediante el recurso objetivo o de anulación se pretende únicamente el reconocimiento del rigor de la norma jurídica, como dice Ernesto Velásquez “Según nuestra Ley de la Jurisdicción, este recurso objetivo, llamado también de anulación o por exceso de poder, es la herencia más propia de la escuela francesa. Está conceptualizado en el tercer inciso del Art. 3 de la Ley antes citada, como el recurso que “tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo”; como determina Rafael Bielsa el objeto del recurso es restablecer el imperio de la legalidad.”³⁶

Mediante este recurso se puede impugnar los actos o resoluciones con rango inferior a la ley, tal el caso de los reglamentos, decretos ejecutivos, ordenanzas municipales, ordenanzas provinciales, acuerdos ministeriales o interministeriales y cuanta resolución emane del ejercicio de la función administrativa que tenga carácter general y que estén en contraposición con mandatos jurídicos de jerarquía superior, o cuando han sido expedidos en evidente exceso de poder, con violación al procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico.

Este recurso no puede ser interpuesto por cualquier persona, sino solamente por quienes demuestren tener un interés directo afectado por la resolución o acto administrativo, como dice Patricio Secaira, “Interés directo que no es otra cosa que el vínculo subjetivo público del demandante o recurrente frente a la resolución administrativa.”³⁷

³⁶ VELASQUEZ, Ernesto. Op. Cit. Pág. 64.

³⁷ SECAIRA DURANGO, Patricio. Op. Cit. Pág. 249.

Para que este recurso prospere y el recurrente obtenga la tutela judicial efectiva, es preciso que invoque y pruebe un interés legítimo, directo y actual; probado lo dicho el Tribunal Distrital de lo Contencioso- Administrativo anulará la resolución recurrida.

Es indispensable que el accionante pruebe la violación a la normatividad legal, este recurso puede ser propuesto en cualquier tiempo, por que su propósito es el restablecimiento de la norma jurídica objetiva, más la Ley de la Jurisdicción Contenciosa – Administrativa foja como plazo para su interposición, tres años, contados a partir de la fecha en que se haya producido la publicidad legal correspondiente.

4.2.1 Procedimiento

El procedimiento a seguir para resolver un recurso contencioso administrativo está determinado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y a efectos didácticos en este trabajo lo desarrollamos así:

a) Demanda

La demanda contiene la pretensión del interesado o recurrente que debe ser resuelta por el juzgador.

La demanda debe presentarse por escrito y debe contener:

- El nombre del actor e indicación de su domicilio y lugar donde deben efectuarse las notificaciones.
- La designación del demandado y el lugar donde debe ser citado.

- La designación de la autoridad, funcionario o empleado de quien emane la resolución o acto impugnado.
- Los fundamentos de hecho y de derecho expuestos con claridad y precisión.
- La indicación de haber precedido la reclamación administrativa del derecho, en los casos expresamente señalados por la ley, ante los funcionarios competentes, y su denegación por parte de éstos.
- La pretensión del demandante.
- La enunciación de las pruebas que el actor se propone rendir.

A la demanda de acompañarse los documentos que justifiquen la personería cuando no se actúe en nombre propio, a menos que se haya reconocido dicha personería en la instancia administrativa; la copia autorizada de la resolución o disposición impugnada, con la razón de la fecha de su notificación al interesado, o, en su defecto, la relación circunstanciada del acto administrativo que fuere impugnado; y los demás documentos que justifiquen haber agotado la vía administrativa y que el reclamo ha sido negado en ésta.

b) Calificación de la demanda

Luego del sorteo respectivo, la Sala competente procederá a revisar la demanda y determinará si la misma es clara y reúne los requisitos, calificándola de clara y completa y aceptándola a trámite.

Si la demanda es oscura o si está incompleta, el Magistrado de Sustanciación ordenará que el actor la aclare, corrija, concrete o complete, en el término de cinco días.

Si el actor no completa, aclara o corrige la demanda, en el término de cinco días, la misma será rechazada; a ese efecto la providencia respectiva o decreto debe ser notificado al actor y a las autoridades demandadas. Si fuere del caso el interesado puede pedir una prórroga que no excede de ocho días a fin de cumplir con lo ordenado, siempre que justifique dicha petición.

c) Citación al demandado

Calificada la demanda, se ordenará que se cite a la autoridad pública demandada en el lugar señalado para el efecto, remitiéndose la demanda y providencia en ella recaída, a la oficina de citaciones a efectos de que se cumpla con la diligencia de citación. En este tipo de juicios es necesario citar al Procurador General del Estado, cuando el acto administrativo proviene del Ejecutivo o si la acción se propone en general contra el Estado o sus instituciones, y si se trata de demandas contra autoridades del régimen seccional, o contra personas jurídicas semipúblicas, la demanda se citará a sus personeros legales o procuradores síndicos.

Cumplida la citación, el funcionario de la oficina de citaciones sentará la respectiva razón.

d) Contestación a la demanda.

Citado en el gal y debida forma la autoridad pública demandada, tendrá en término de quince días para contestarla y proponer conjuntamente todas las excepciones dilatorias o perentorias que estime convenientes.

El funcionario de la administración pública de la que emanó el acto administrativo impugnado tiene también el término de quince días para remitir copia del expediente al Tribunal Distrital de lo Contenciosos Administrativo, bajo pena de sanción.

La contestación a la demanda debe ser clara y contendrá: los fundamentos de hecho y de derecho de sus excepciones, la expresión respecto de las impugnaciones del accionante contra el acto administrativo impugnado, la indicación de las pruebas que va a rendir y todos los documentos que sustenten sus alegaciones, señalando el domicilio judicial para futuras notificaciones.

Si la autoridad demandada no da contestación a la demanda dentro del término señalado, el demandado será declarado en rebeldía y se continuará con el trámite del recurso.

e) Pruebas

Contestada la demanda, se correrá traslado con la misma al actor, y si hubieren hechos que deban justificarse se declarará abierto el respectivo término de prueba por diez días.

Al igual que en materia civil, en materia contencioso administrativa las partes deberán actuar la prueba que juzguen convenientes para crear en el juzgador la certeza de sus aseveraciones, esto es, de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda y de los fundamentos de hecho y de derecho de la contestación a la demanda, los medios de prueba existe una diferencia en cuanto a la actuación de pruebas se refiere, de la materia civil con al contencioso – administrativa, pues no puede pedirse la confesión judicial al representante de la Administración, en su lugar, lo

que puede hacer el actor es proponer por escrito las preguntas que quiera hacer, y el Tribunal Distrital, vía informe las efectivizará.

Las pruebas pueden ser solicitadas por las partes sin perjuicio de que de oficio el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo ordene la práctica de diligencias probatorias que estime convenientes, antes de la sentencia.

Las pruebas debidamente pedidas, ordenadas y practicadas serán, agregadas al proceso y valoradas de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Si la controversia gira en torno a cuestiones de puro derecho, sin que se actúe ninguna otra diligencia (prueba), y una vez contestada la demanda, sin otra sustanciación el Tribunal pronunciará sentencia, en el término de doce días.

f) Sentencia

Una vez concluido el término de prueba, el Tribunal debe dictar sentencia, dentro de doce días, antes de dictar sentencia y una vez concluido el término de prueba, las partes pueden presentar informes en derecho, solicitar audiencia de estrados para alegar verbalmente, no pudiendo plantearse cuestiones ajenas al asunto materia de la litis.

Para dictar la sentencia se requiere de dos votos conformes, si no es posible se debe llamar a los Conjuces a fin de solventar la discordia. La sentencia debe ser firmada por los Magistrados de la Sala respectiva y los conjuces que hubieren votado, en las sentencia se indicarán los votos salvados que se redactarán por separado.

La sentencia no podrá reformarse, ni cambiarse su sentido, de ella solamente se procederá la ampliación o la aclaración solicitada por alguna de las partes siempre que se hubiere solicitado dentro de los tres días de notificados con la sentencia.

La aclaración es aceptará siempre y cuando la sentencia fuere oscura y la ampliación se aceptará cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos o sobre las costas.

De acuerdo con nuestro Código de Procedimiento Civil, la sentencia es:

“Art. 269.- Sentencia es la decisión del juez acerca del asunto o asuntos principales del juicio.”³⁸

La sentencia es una resolución judicial dictada por un juez o tribunal o que pone fin a la litis; ella declara o reconoce el derecho o razón de una de las partes, obligando a la otra a pasar por tal declaración y cumplirla.

Sergio Alfaro define a la sentencia como: “Acto judicial que resuelve heterocompositivamente el litigio ya procesado, mediante la aceptación que el juez hace de alguna de las encontradas posiciones mantenidas por los antagonistas luego de evaluar los medios confirmatorios de las afirmaciones efectuadas por el actor y de la aplicación particularizada al caso de una norma jurídica que preexiste en abstracto, con carácter general.”³⁹

³⁸ Código de Procedimiento Civil. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2007.

³⁹ Apuntes de Estado. Derecho Procesal. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

La Sentencia es un acto jurisdiccional que emana de un juez que pone fin al proceso o a una etapa del mismo, la cual tiene como objetivo reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica así como formular ordenes y prohibiciones. Esta es regida por normas de derecho publico, ya que es un acto emanado por una autoridad pública en nombre del Estado y que se impone no solo a las partes litigantes sino a todos los demás órganos del poder público; y por normas de derecho privado en cuanto constituye una decisión respecto de una controversia de carácter privado, cuyas consecuencias se producen con relación a las partes litigantes.

La sentencia debe reunir los requisitos de tiempo, lugar y forma; debe dictarse en un periodo de tiempo apto para la realización de los actos del juez o tribunal.

Respecto de la forma, las sentencias generalmente se componen de tres partes que son:

PARTE EXPOSITIVA: En la que se señala la fecha y ciudad en que se dicta, las partes intervinientes, sus abogados o procuradores judiciales, sin que se puedan omitir sus nombres sin afectar a la debida integridad y publicidad de las sentencias. Se hacen constar también las peticiones o acciones y las excepciones o defensas presentadas por las partes, junto a los presupuestos o antecedentes de hecho en que se fundan.

PARTE CONSIDERATIVA: En la que se expresan los fundamentos de hecho y de derecho, que contienen los argumentos de las partes y los que utiliza el tribunal para resolver el objeto del proceso, en relación con las normas que se consideran aplicables al caso.

PARTE RESOLUTIVA: En la que se contiene la decisión o fallo de condena o absolución del demandado o acusado. Asimismo, suele incorporarse el nombre del juez que la ha redactado y la firma de todos los que han concurrido a su acuerdo.

Por otro lado, las sentencias deben ser congruentes, es decir, deben resolver acerca de todas las cuestiones que hayan sido objeto de debate en el proceso. El fallo no debe contener más, ni algo distinto, de lo pedido por las partes. Cuando se trata de sentencias penales, la congruencia significa que debe mediar una relación entre la sentencia y la acción penal ejercitada.

La redacción de la sentencia corresponde al juez o a los magistrados que la hayan dictado (si se trata de un órgano jurisdiccional unipersonal) o a uno de sus miembros, si se trata de un órgano colegiado (en este caso, previa deliberación y votación de la sentencia por parte de los miembros del tribunal). Una vez firmada la sentencia por el juez o por todos los miembros del tribunal, se da a conocer mediante lectura en audiencia pública o mediante notificación por escrito a las partes.

g) Recurso de Casación

De la sentencia dictada por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo solamente se puede interponer recurso de casación, puesto que ellos dictan sentencia de última y definitiva instancia, de la que no cabe ningún otro recurso.

A partir de 1992 se eliminó la tercera instancia en nuestro país y con ello la Corte Suprema de Justicia se convierte en Tribunal de Casación, debiendo indicar que en 1997 se produce o se efectúa reformas a la Ley

de Casación, las mismas que delimitaron el campo de acción de este recurso, en todo caso se puede proponer este recurso contra las sentencia de última y definitiva instancia, dictadas por los Tribunales Distritales de o Contencioso Administrativo, pues como se indica éstas son de última y definitiva instancia; su procedimiento está regulado por lo dispuesto en la Ley de Casación..

A la casación se lo considera un recurso extraordinario que cumple una función pública más allá de la típica función privada de todo recurso, porque junto al interés de la parte que ha visto desestimadas sus pretensiones por una sentencia que viola normas de derecho, hay un interés de la colectividad por el respeto de las normas de carácter material y procesal y por la uniformidad en su interpretación, para que se anule toda sentencia contraria a este cuerpo legal.

La Casación está encomendada a un tribunal de alto nivel como lo es la Corte Suprema de Justicia que debe defender la supremacía de la ley evitando que sentencias que ponen fin a los procesos de conocimiento, en las que se viola el derecho, cumplan su función evidenciando dichos errores o violaciones.

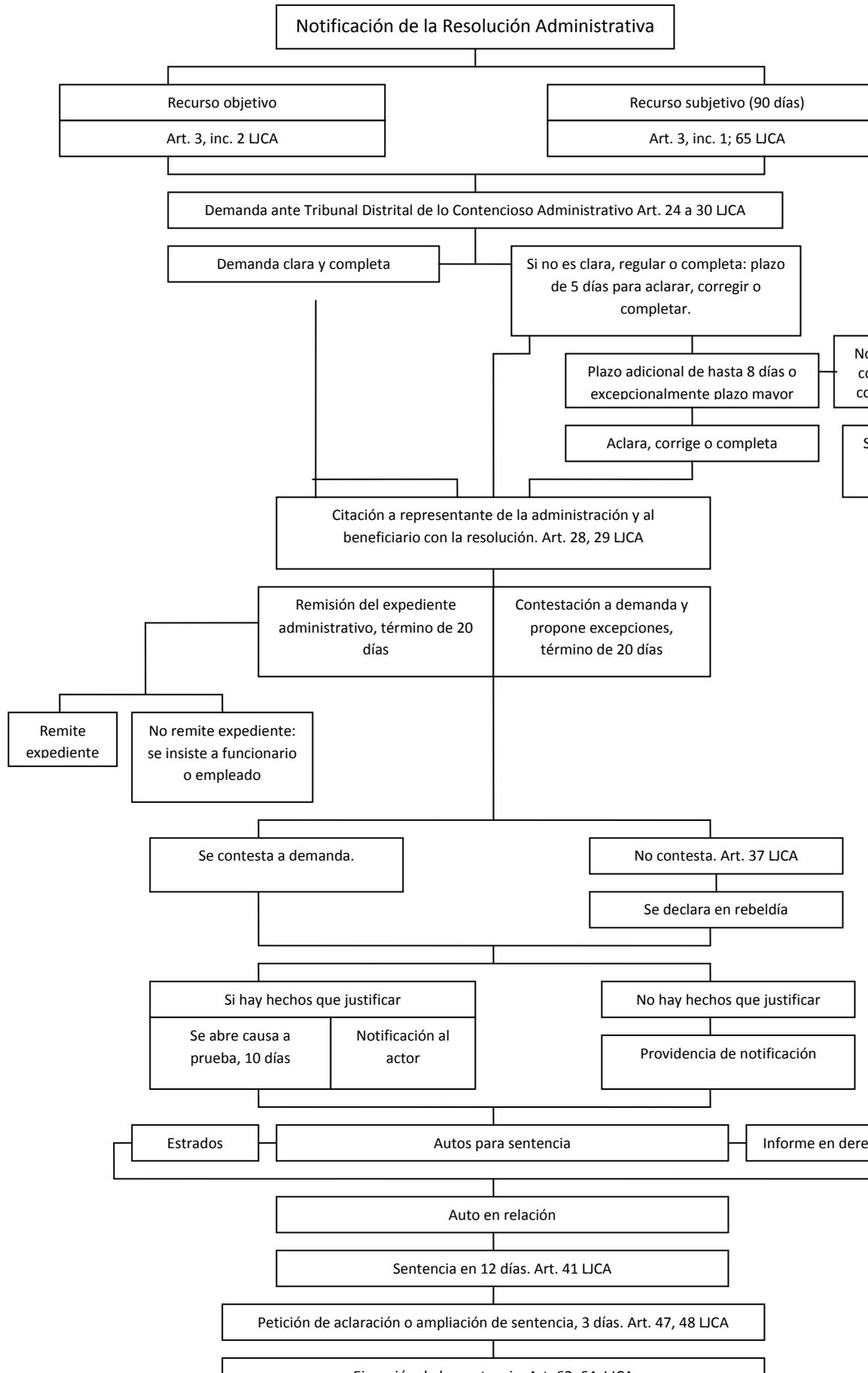
La Casación no es el caso que se planteó al anterior juzgador, sino la adecuación de su sentencia a derecho, es por esta razón que la Ley de Casación prohíbe expresamente a las Salas de Casación realizar una valoración de los hechos e incluso actuar prueba, por cuanto la casación no significa volver a juzgar, sino rectificar las violaciones a derecho que el juzgador de instancia hubiere cometido al emitir la sentencia y se esta forma reparar el daño ocasionado al recurrente y porque no decirlo al derecho mismo.

Por la finalidad que persigue el recurso de casación, se hace necesario que el recurrente reúna una serie de requisitos para su procedibilidad y admisibilidad, convirtiéndolo en un recurso formalista, formulista y limitado; así, se lo debe presentar o interponer ante el juez a quo, que es el que dictó la sentencia que se recurre, luego el proceso se lo eleva a la Corte Suprema de Justicia, previa calificación por parte del tribunal de instancia. El tribunal de instancia debe revisar o constatar que el escrito contentivo del recurso de casación reúna los requisitos del Art. 6 de la Ley de Casación, además de la oportunidad de su interposición.

Si el recurso de casación es negado por el tribunal de instancia, el recurrente puede interponer recurso de hecho y la Corte Suprema de Justicia deberá resolver el recurso de hecho y consecuentemente el de casación, obviamente si éste fue indebidamente negado, sino rechazará ambos recursos.

La Corte Suprema de Justicia debe revisar tanto la forma con el fondo del recurso y si es del caso, aceptando el mismo, procederá a casar la sentencia dictando la que corresponda.

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO



CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

1. El acto administrativo es la declaración de voluntad de la Administración Pública, que produce efectos jurídicos al crear, modificar, o extinguir derechos o una determina situación jurídica, la que se dirige a una persona particular o grupo de personas determinadas; o a un órgano o entidad de la propia administración.
2. El acto administrativo para tener validez y eficacia debe cumplir con requisitos de fondo y de forma.
3. El acto administrativo debe ser notificado al administrado a efectos de que se ejecutorie, a la vez el administrado puede oponerse si considera que dicho acto adolece de algún vicio de nulidad, de anulabilidad, violatorio de sus derechos subjetivos, o que haya sido dictado por exceso de poder o arbitrariamente.
4. El acto administrativo goza de la presunción de legalidad, pues se toma por verdadero el hecho de que los mismos han sido emitidos de acuerdo con la normatividad jurídica vigente, respetando el procedimiento establecido en la Ley.
5. La presunción de legalidad de la que goza el acto administrativo puede ser desvirtuada por el administrado, pero lo cual debe impugnar el acto en vía administrativa o judicial y probar los fundamentos de su impugnación.

6. Los actos administrativos gozan de ejecutividad, es decir, de obligatoriedad y los administrados deben cumplirlo.
7. Los actos administrativos gozan de ejecutoriedad, es decir, de la fuerza de autoridad para obtener su ejecución después de la notificación al administrado o publicidad.
8. Los actos administrativos surten efectos individuales o singulares cuando van dirigidos a una persona o grupo de personas determinadas; pero también pueden surtir efectos jurídicos generales cuando se encuentran destinados a una pluralidad indeterminada de personas, pero no se incorporan al ordenamiento jurídico.
9. Los actos administrativos pueden contener vicios que causan su nulidad de pleno derecho, cuando los mismos son muy graves y por tanto insubsanables.
10. Los actos administrativos pueden contener vicios que ocasionen su anulabilidad, pero la misma puede ser convalidados tanto de oficio como a petición de parte.
11. Los actos administrativos pueden ser impugnados en sede administrativa a través de los reclamos y recursos administrativos: Reposición, Apelación, Revisión.
12. El recurso subjetivo o de plena jurisdicción protege el derecho subjetivo originado en la ley o en el acto administrativo, se lo interpone en sede judicial.

13. El recurso objetivo de anulación o exceso de poder, protege el derecho objetivo, exigiendo que el recurrente tenga legítimo interés para proponer la acción y se lo interpone en sede judicial.
14. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, al conocer un recurso subjetivo, debe resolver sobre la validez del acto administrativo y las reivindicaciones que fueren pertinentes; y al conocer y resolver sobre el recurso objetivo, decide sobre la anulación del acto administrativo a efectos de salvaguardar el imperio de la ley o de la norma jurídica lesionada por el acto administrativo impugnado.
15. La finalidad de la acción contencioso administrativa es la de procurar una decisión del órgano jurisdiccional, en tanto que la pretensión es obtener la tutela efectiva del derecho violado.
16. Las sentencias dictadas en última y definitiva instancia dentro de juicio contencioso administrativo es susceptible únicamente del recurso de casación y para ello debe cumplirse lo dispuesto en la Ley de Casación.

5.2 Recomendaciones

1. La administración pública está representada por personas naturales que a nombre del Estado ejercen la función pública, entendiéndose con ello que sus actuaciones al emitir actos administrativos la hacen a nombre del Estado y no a título personal, por lo que es importante que gocen de la investidura de autoridades públicas para que sus actuaciones sean válidas.
2. Los órganos y autoridades administrativas deben ejercer sus funciones respetando el marco legal que regla su actuación, pues de no hacerlo caerían en arbitrariedades, en abusos y exceso de poder.
3. Para poder emitir un acto administrativo y evitar que el mismo sea impugnado, las autoridades administrativas debe verificar que el mismo contenga todos y cada uno de los requisitos exigidos por la ley.
4. A fin de evitar que opere el silencio administrativo, los órganos y entidades públicas, deben despachar oportunamente los pedidos y reclamos de los administrados, pues el silencio administrativo da vida a los actos presuntos que son plenamente válidos, una vez que ha operado los efectos del silencio administrativo.
5. El administrado debe impugnar un acto administrativo siempre que los fundamentos de hecho y de derecho que alegan tengan un sustento probatorio, además debe legitimar su comparecencia, ya que solamente puede impugnar un acto administrativo la persona que tenga un interés directo en el mismo o la persona perjudica por dicho acto.

BIBLIOGRAFÍA

- a) Acosta Romero, Miguel. (1979): Teoría General del Derecho Administrativo, 13va Ed., México, Editorial Porrúa.
- b) Andrade Leonardo. (2000): "Práctica Tributaria". Quito. Editorial Compugrafic.
- c) Bezzi, Oswaldo Héctor. (2003): La Teoría del Acto Administrativo: consideraciones acerca de la producción científica en torno a dicha institución. La Plata. Editorial Librería Editora Platense.
- d) Bocanegra Sierra, Raúl. (2004): Lecciones sobre el acto administrativo. 2da edición. Madrid. Editorial Civitas.
- e) Cajarville, Juan Pablo. (2007): Sobre Derecho Administrativo. Montevideo – Uruguay. Editorial Fundación de Cultura Universitaria.
- f) Cassagne, Juan Carlos. (2002): De4recho Administrativo, II. 7ma edición. Buenos Aires. Editorial Abeledo –Perrot.
- g) De Pina, Rafael. (1965): Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa.
- h) Diez, Manuel María. (1965): Derecho Administrativo, II. Buenos Aires. Editorial Bibliográfica Argentina.
- i) Dromi, Roberto. (2001): Derecho Administrativo. 9na Edición. Buenos Aires. Editorial Ciudad Argentina.
- j) Dromi, Roberto. (1973): Instituciones del Derecho Administrativo. Buenos Aires. Editorial Astrea.
- k) Fraga, Gabino. (1969): Derecho Administrativo, 13va Ed., México, Editorial Porrúa.
- l) García de Enterría, Eduardo y Fernández, T. R. (1989): Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, 5ta edición. Madrid. Editorial Civitas.
- m) Guerrón, Juan Carlos. (2005): El Acto Administrativo en Materia Tributaria. Quito. Ediciones Legales.

- n) Gordillo, Agustín. (1998): Tratado de Derecho Administrativo: Parte General. Bogotá. Editorial Biblioteca Jurídica Dike.
- o) Rojas, Gabriel (1972): "El Espíritu del Acto Administrativo". Bogotá. Editorial Temis.
- p) Serra Rojas, Andrés. (1983): Derecho Administrativo, 12va Ed., México, Editorial Porrúa.
- q) Torres, Luis Fernando (1995): Democracia y Estado de Derecho. Revista Ruptura Nro. 35. Quito. Asociación Escuela de Derecho de la PUCE.
- r) Zavala Egas, Jorge. (2005): Derecho Administrativo. Guayaquil, Editorial Edino.