

UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

POSTGRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TEMA: “EL ACTO ADMINISTRATIVO”

AUTOR

Dr. Edgar Manuel Escobar Ruiz

DIRECTOR: Dr. Pablo Zambrano

Loja, 2010

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

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

Nombre del autor

Firma

Dr. Edgar Manuel Escobar Ruiz

CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

“Yo Edgar Manuel Escobar Ruiz, 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”.

Nombre del autor

Firma

Dr. Edgar Manuel Escobar Ruiz

Dr. Pablo Zambrano

DOCENTE – DIRECTOR DE LA TESIS

CERTIFICA.

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el estudiante Dr. Edgar Manuel Escobar Ruiz, 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.

Quito, 30 de septiembre del 2010

Dr. Pablo Zambrano.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Técnica Particular de Loja, institución educativa de alto prestigio académico, por ser parte importante para la realización y consecución de este logro profesional.

A los profesores, ilustres y brillantes letrados quienes a través de sus enseñanzas afianzaron los conocimientos recibidos en esta maestría y permitieron consolidar bases sólidas para los nuevos retos que una profesión tan competitiva y de constante actualización, requiere.

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo al único hacedor, dueño y señor de todo lo que he logrado en mi vida, mi padre Dios, quien con su infinito amor ha permitido que los anhelos de mi corazón se hagan realidad, recordándome siempre que todas las cosas son posibles si confié en él.

Gracias por la fuerza, la bendición y la confianza!

“Todo lo puedo en Cristo que me fortalece”.

Filipenses 4:13

ESQUEMA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I

- 1.1 Introducción
- 1.2 La función administrativa
- 1.3 Concepto de Acto Jurídico

CAPÍTULO II

- 2.1 El Acto Administrativo y sus conceptos
- 2.2 Elementos del Acto Administrativo
- 2.3 Elementos esenciales del Acto Administrativo

CAPÍTULO III

- 3.1 Clasificación de los actos administrativos
- 3.2 Caracteres y efectos del Acto Administrativo
- 3.3 Validez de los actos administrativos
- 3.4 Eficacia de los actos administrativos
- 3.5 Condiciones de la eficacia de los actos administrativos: notificación y publicación

CAPÍTULO IV

- 4.1 Invalidez de los actos administrativos
- 4.2 Nulidad Absoluta
- 4.3 Anulabilidad
- 4.4 Revisión de los actos administrativos por la propia administración

- 4.5 La revocación
- 4.6 La rectificación de errores
- 4.7 El principio de retroactividad de los actos administrativos

CAPITULO V

- 5.1 El principio de autotutela ejecutiva
- 5.2 Medios de ejecución forzosa
- 5.3 La coacción administrativa directa
- 5.4 Coecciones ilegítimas. la vía de hecho
- 5.5 Conclusiones

CAPÍTULO I

1.1 INTRODUCCIÓN

Los actos administrativos por disposición de la ley nacen al mundo jurídico amparados por la presunción de legalidad, gozando de fuerza jurídica formal y material y en consecuencia aun cuando tengan vicios se reputan válidos y productores de su natural eficacia jurídica, hasta tanto se declare la extinción de sus efectos en vía administrativa o judicial.

Para que el acto administrativo sea totalmente válido debe adoptarse conforme a los principios de separación de poderes, de legalidad, de respeto de las situaciones jurídicas subjetivas y de responsabilidad, principios estos que constituyen los fundamentos del Estado de Derecho, a los cuales debe someterse la actividad de la Administración. Cuando ésta, en ejercicio de sus potestades actúa en desconocimiento de algunos de dichos principios, sus decisiones serán susceptibles de ser recurridas en vía administrativa o contencioso administrativa por transgredir el ordenamiento jurídico dentro del cual debe desenvolverse y dependiendo de la gravedad del vicio que comporten podrán ser declaradas nulas o anulables.

El término acto administrativo, ante todo debemos circunscribirlo al Derecho Administrativo, por contraposición al acto jurídico que nos da la noción, nos define y regula el derecho civil. Dar un concepto dentro del Derecho en cualquiera de sus ramas, siempre ha sido difícil y a menudo encontramos entre nuestros prestigiosos juristas diferentes posturas e interpretaciones, pero se hace más difícil aún cuando estudiamos una rama del derecho no codificada y tan dinámica como el derecho administrativo.

Para comprender y poder arribar a una noción de acto administrativo debemos tener en claro que el mismo es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o de los Poderes Judicial o Legislativo.

El objetivo de la Administración pública es satisfacer los intereses colectivos; en aras de ello dicta los denominados actos administrativos. Así, el acto administrativo es de suma importancia en el Derecho público, dado que el reconocimiento de un acto como administrativo implica someterlo a un régimen especial que lo diferencia de otras manifestaciones estatales.

La función administrativa se encarga de llevar adelante los cometidos estatales (concepto amplio) y para ello se requerirá frecuentemente que la administración pública (mediante sus órganos o entes) declare o exteriorice su voluntad. La administración pública es el conjunto de órganos administrativos que sirven al estado para la elaboración de funciones y actividades destinadas a la producción de obras, bienes y servicios públicos a la sociedad. Este proceso de elaboración de funciones demanda la determinación del objeto para definirlos, lo cual supone la reunión de sus elementos, tratando de introducir una idea mas o menos clara de lo que son los actos administrativos sobre todo su importancias que tienen estos adentro de lo que es el ordenamiento jurídico.

Siendo el Estado una persona jurídica de carácter público, exteriorizará su voluntad luego de cumplidos los recaudos determinados en el Ordenamiento Jurídico Administrativo y el acto por el cual se declara o exterioriza la voluntad estatal es el ACTO ADMINISTRATIVO.

1.2 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La doctrina del acto administrativo ha evolucionado para señalar que la decisión administrativa, puede ser ejercida por cualquiera de las ramas del poder público. Así que la rígida separación de funciones ha sido superada, y en la actualidad se habla de colaboración armónica de las ramas del poder público.

Enseña el profesor Agustín Gordillo¹, analizando las nociones de función administrativa en sentido orgánico, subjetiva o formal; y en sentido material, sustancial u objetivo, “que ambos conceptos son inadecuados y que necesariamente debe adoptarse un tipo de definición mixta que involucre a la vez elementos de tipo orgánico-material; o sea, que aúne datos objetivos y orgánicos para arribar a la noción final”.

Por todo lo expuesto, se parte de la base conceptual de que la raíz del acto administrativo no se halla subjetivamente en los órganos administrativos, sino objetivamente en el ejercicio de la función administrativa, sin interesar que órgano la ejerce, concluyéndose que el acto administrativo es el que resulta del ejercicio de la función administrativa, que puede ser ejercida por el Estado o los particulares autorizados por la ley.

El profesor Agustín Gordillo trae la siguiente definición de función administrativa: “toda actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativo y jurisdiccionales”.

¹ Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979, pag 8.

La doctrina europea expuesta por el profesor Renato Alessi², explica la función administrativa, partiendo de la idea de ordenamiento, con el fin de satisfacer los fines e intereses sociales, diciendo: “la función administrativa es la actividad concreta, dirigida, a través de una acción positiva, a la realización de los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad. Función, por lo tanto dirigida a la integración de la actividad individual allí donde ésta se revele como insuficiente para los objetivos que sean de interés colectivo; y a la prestación de bienes o servicios necesarios para asegurar la conservación, y el bienestar común, y que se manifiesta por medio de actos administrativos.

Distingue el profesor José Roberto Dormí la función administrativa desde el punto de vista sustancial, orgánico y procesal, los cuales detallaremos a continuación.³

Desde el punto de vista sustancial, importa el fin a realizar, sin tener en cuenta que sea realizada (la función) por organismos estatales y no estatales.

a) Aspecto sustancial: Desde este punto de vista la función administrativa indica una actividad directa (de orientación) y directa (de ejecución), de gestión y servicio en función del interés público que se traduce en la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales.

Es una actividad de gestión y servicio hacia un fin. La especificidad pública o privada de la administración viene dada por la entidad de los intereses y necesidades que se gestionan en uno u otro caso. La administración es

² Alessi, Renato, “Instituciones de Derecho Administrativo”, Tomo I, Ed. Bosch, Barcelona 1970, pag 6

³ Dromí, José, “Manual de Derecho Administrativo”, Tomo I, Ed. Astrea, Buenos Aires 1987, pags 28 y 29.

pública cuando despliega una actividad de gestión que se especifica en el ámbito público, pues lo gestado y gestionado es el bien común, a cuyo efecto los órganos públicos (estatales y no estatales) cumplen los cometidos que el orden político y el ordenamiento jurídico le asignan al Estado.

b) Aspecto Orgánico: Desde este punto de vista la función administrativa implica una estructura orgánica; equivale a aparato administrativo o “administración pública”. Es decir, el conjunto de órganos no solo estatales sino también no estatales encargados de la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales. Incluye todos los órganos que forman el aparato tradicionalmente llamado “administración estatal” - órganos del poder ejecutivo - y órganos integrantes de los otros poderes del Estado - legislativo y judicial - y los órganos extrapoderes - Tribunal de cuentas, en cuanto realicen esa actividad sustancial de ejecución práctica y gestión inmediata de cometidos estatales. Además comprende los “órganos y entes público son estatales” - es decir, los que no integran la estructura del Estado - cualesquiera que sean las denominaciones que les de el derecho positivo (corporaciones profesionales, personas públicas no estatales, paraestatales, etc), que titularizan prerrogativas de poder público por autorización o delegación estatal para la ejecución de cometidos públicos. Los entes públicos no estatales integran la “administración pública”, aunque no la administración del Estado, que funcionalmente depende de ella por vínculo de tutela administrativa.

c) Aspecto procesal: Desde el punto de vista procesal la administración tiene también modos especiales de exteriorización. Son las formas jurídicas administrativas (acto, hecho, simple acto, reglamento y contrato administrativo), que se producen, preparan, emiten y extinguen por vía de los procedimientos administrativos, reglados al efecto.

La función administrativa constituye el objeto propio del derecho administrativo, ofreciendo un doble aspecto: el objetivo o material y el subjetivo o formal.

Es necesario establecer que el derecho administrativo diferencia entre función administrativa y función ejecutiva. La primera es una noción más amplia, en cambio la función ejecutiva es limitada ya que tiene una órbita de ejecución.⁴

1.3 CONCEPTO DE ACTO JURÍDICO

Antes de referirnos al acto administrativo, haremos una referencia conceptual, de lo que es Acto Jurídico en si.

Son Actos Jurídicos las manifestaciones de voluntad unilateral y plurilateral de las personas naturales y jurídicas, con el objeto de producir efectos de derecho; es decir, son aquellos actos voluntarios lícitos que tienen el fin inmediato de establecer relaciones jurídicas entre las personas, crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar derechos.

Colin y Capitant definen al acto jurídico como la "manifestación de voluntad hecha con la intención de engendrar, modificar o extinguir un derecho".⁵

Por su parte, Bonnacase nos suministra la siguiente noción analítica: La teoría del acto jurídico reviste en el derecho la mayor importancia, por cuanto

⁴ Penagos, Gustavo, "El Acto Administrativo", Ed. Librería del Profesional, pag 61.

⁵ Alessandri Arturo, Somarriva Manuel, Vodanovic Antonio. "Tratado de Derecho Civil", ed. Jurídica de Chile, Tomo II, pag. 395

dicho acto es el medio por el cual el hombre impone un orden de relaciones jurídicas adecuado a las diversas finalidades que se propone alcanzar.⁶

El acto jurídico es considerado como la manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos. Para que esta manifestación de la voluntad produzca efectos jurídicos, es preciso que se realice de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso.

Como el acto jurídico es toda una expresión de la voluntad o de un acuerdo de voluntades de su Autor o autores, para que este acto exista, tenga el reconocimiento y genere efectos jurídicos, será necesario que en su integración se reúnan sus elementos, requisitos o condiciones que la Ley exige, que los autores han denominado elementos esenciales o de existencia y elementos de validez.

De la propia definición de acto jurídico, se pueden advertir cuales son sus elementos esenciales o de existencia, los que de manera indispensable, requiere para existir, pues faltando cualquiera de ellos el acto no existiría es decir sería INEXISTENTE, y operaría la NULIDAD ABSOLUTA; es decir no puede producir ningún efecto jurídico.

Ahora bien, antes de pasar al siguiente tema, es indispensable entender que todo acto administrativo necesariamente, debe ser un acto jurídico, mas no todo acto jurídico es administrativo, el primero es la especie, el segundo es el género. La decisión administrativa es el resultado del estado de derecho, y por consiguiente, siempre se presume ajustada a la Constitución y leyes. Por eso se dice que es un acto jurídico, cuya finalidad es producir efectos en derecho, bien sean generales o particulares.

⁶ Citado por Pérez Fernández del Castillo, "Contratos Civiles", Ed. Porrúa México-2000, pag. 4

El acto administrativo puede definirse como un acto jurídico realizado por la administración con arreglo al derecho administrativo. Pertenece, por tanto, genéricamente, a la categoría de los actos jurídicos, que como tantos otros, tiene su sede en la teoría general del derecho y no en un sector concreto del ordenamiento jurídico. Pero se especifica por una doble circunstancia: desde el punto de vista subjetivo, el acto administrativo lo realiza en todo caso la administración; y, desde el punto de vista objetivo, esta sometido al derecho administrativo.

CAPÍTULO II

2.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS CONCEPTOS

La administración pública se desenvuelve con la realización de numerosos actos de muy diversa naturaleza. El conocimiento del acto administrativo es la base para el ejercicio de las garantías administrativas.⁷

Zanobini nos da una definición de carácter general, diciendo que el acto administrativo es cualquier manifestación de la actividad de la administración. Esta definición es exacta en su sentido formal, que toma en cuenta el órgano que realiza la función administrativa: todos los actos administrativos de la administración pública son los actos administrativos (el acto administrativo es una declaración de voluntad en vista de producir un efecto de derecho, frente a los administrados, emitido por una autoridad administrativa en una forma ejecutoria, implicando la ejecución de oficio).

Es acto administrativo toda declaración de un órgano del Estado en ejercicio de la función administrativa caracterizada por un régimen jurídico, que

⁷ Bazdreh Luís, “Garantías Individuales”, Ed. Trillas, pag. 19

excede la órbita del derecho privado, y que genera efectos jurídicos individuales directos en relación con terceros.

Esa declaración debe efectuarse por los órganos del Estado en ejercicio de la función administrativa (en sentido material) ya que ello conduce a instrumentar un régimen jurídico específico homogéneo fuera del derecho privado. Como consecuencia, existen actos administrativos tanto en la órbita del órgano ejecutivo como en la de los órganos judicial y legislativo.

La palabra acto es empleada en dos sentidos, en el derecho administrativo: a) como actividad de los sujetos u órganos de la administración pública; y, b) como decisiones o normas emanadas de la misma (por ejemplo, un decreto, una ordenanza, etcétera). Pues bien, la acepción predominante entre los tratadistas es la segunda, y así, por ejemplo, se dice que la ordenanza es un acto administrativo.

Por su parte, para designar la primera acepción, se habla más bien de "hecho administrativo", que significa entonces la ejecución material de una decisión (por ejemplo, la clausura de un local en cumplimiento de una decisión policial; la demolición de un edificio ruinoso, etcétera).

Sobre esta base, agregaremos que el acto administrativo puede definirse como una decisión (general o especial) de una autoridad administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones administrativas (por ejemplo, el nombramiento de un empleado, una ordenanza municipal, etc). Es decir que, por acto administrativo ha de entenderse toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico.

Al hablar de "declaración, disposición o decisión", quedan comprendidos los actos administrativos individuales (decisiones), generales (disposiciones), expresos y tácitos, unilaterales y bilaterales.

Al decirse que la declaración, decisión o disposición debe proceder "de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas", queda reconocida la consideración sustancial, material u objetiva de administración, a la vez que se dice que el acto civil de la administración queda excluido del concepto de acto administrativo.

Un problema arduo de la dogmática administrativa, es el de diferenciar los actos administrativos de los llamados actos de gobierno o actos políticos (Como ejemplo tenemos, la convocatoria a elecciones, el nombramiento de jueces, la expulsión de un extranjero, la declaración del estado de sitio, etc.)

Según la doctrina corriente, estos actos son decisiones del Poder Ejecutivo, tomadas en su carácter de órgano político o gubernativo, que se distinguen por desarrollarse en una esfera de amplia libertad, estando solo sometidas a control legislativo y responsabilidad política (salvo que se viole la constitución). Por su parte, los actos administrativos se desarrollan en una esfera más limitada de acción, estando sometidos a control jurisdiccional (sea administrativo o judicial).

Como hemos mencionado, el acto administrativo es uno de los medios jurídicos por los cuales la Administración pública expresa su voluntad; sin embargo, aparte de que hay varios tipos de actos administrativos, que se concretan en otros tantos instrumentos, es de advertir que, para expresar su voluntad, la Administración pública, además del acto administrativo, cuenta con otros medios, tales como el acto de administración, el acto de gobierno o

político y el acto constitucional, que se ponen de manifiesto según el objeto o finalidad que persiga la Administración pública.⁸

Ahora bien, para un mejor entendimiento del tema materia de nuestro estudio, me permitiré citar varios conceptos y definiciones brindadas por diferentes autores, tratadistas y juristas acerca de lo que se entiende por Acto Administrativo.

Para Fernández de Velasco el acto administrativo es toda declaración unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva. Esta definición es la que más se ajusta a la caracterización del acto administrativo como una especie del acto jurídico.

Para Royo Villanova el acto administrativo se puede explicar en los siguientes términos: Entendemos por acto administrativo un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta positiva o negativamente, a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública.

El abogado dominicano Isaac Jafet Hernández Germosén, manifiesta que acto administrativo “es toda voluntad unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos a particulares”.

Obviando las disputas doctrinarias se puede entender al acto administrativo como "toda declaración unilateral de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma

⁸ www.derecho.com

inmediata". Este concepto de acto administrativo es sostenido, entre otros, por el jurista argentino Agustín Gordillo.

También se puede entender como "Acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria", definición esta defendida por el profesor español Eduardo García de Enterría.

Según ciertos juristas, como el peruano Christian Guzmán Napurí, el acto administrativo se distingue de otras actuaciones administrativas no solo por su carácter unilateral sino además por el hecho de generar efectos jurídicos específicos o particulares, sobre los administrados, lo cual lo diferencia claramente de otras actuaciones administrativas, como por ejemplo los reglamentos.

2.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del acto administrativo son aquellos requisitos necesarios para que tal acto pueda existir.

Un acto administrativo es un acto jurídico, es decir un hecho no natural que produce efectos jurídicos, y que procede de una Administración Pública. Este acto puede tener un contenido muy diverso, pero, como dijera ZANOBINI, contendrá una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio.

Los elementos del acto administrativo pueden variar según el criterio de los diferentes autores; sin embargo, para efectos de nuestro estudio, diremos que los elementos del acto administrativo, son los siguientes:

Luego de anotar el concepto del acto administrativo, es procedente estudiar sus elementos. En este sentido, de acuerdo con Manuel María Díez, el acto administrativo contiene dos elementos fundamentales, los cuales son el mérito y la legitimidad.

- El Mérito; y,
- La Legitimidad.

2.2.1 Del Mérito.- No es sino la conveniencia, dada en razón de la oportunidad y temporalidad, para la realización de un determinado acto, en todo caso es la conveniencia pública en donde la autoridad, focalizando la normativa jurídica en que se sustenta, en base de su sana crítica, ha de emitir el acto.

La sana crítica administrativa, no tiene que ver únicamente con lo que la autoridad desea hacer, sino con todos los antecedentes de tipo jurídico, técnico y económico, le compete emitir su voluntad, pero además en el Estado Social de Derecho, debe mirar los factores de orden socio político, que están dados de modo esencial por la Carta Primera de cada Estado; de guisa que, la orientación social que en los actos debe imprimir el administrador público deben estar concomitantes con los fines que el Estado persigue.

En este escenario Jaime Santofimio Gamboa señala que el “mérito se refiere a la oportunidad o conveniencia para la expedición del acto administrativo. Conveniencia que está en íntima relación con los fines del Estado, pues obliga a quien expresa la voluntad del mismo a manifestarla cuando se requiera verdadera y ciertamente, para cumplir los cometidos de éste. Implica todo un juicio de valoración por quien ejerce funciones

administrativas para que todos los actos expedidos sean realmente beneficiosos y acordes con los intereses generales”

2.2.2 De la Legitimidad.- La legitimidad se considera que es elemento referente a la observancia de la ley, que vincula la declaración de voluntad de la Administración y establece una norma de causalidad entre la ley, el hecho, el objeto del acto administrativo y el fin que éste persigue.

La legitimidad encadena la subordinación del Estado al Derecho objetivo, sin embargo, no puede ser concebida desde una perspectiva netamente normativa pues como bien afirma Juan Carlos Benalcázar⁹ “el Estado de derecho tiene como característica esencial a la democracia, al existir siempre un sustento popular que legitima el ejercicio del poder público y los actos de autoridad. (...) No se trata, en efecto, de someter al Estado a una norma exterior “apolítica”, sin relación con la materia misma a que debe dedicar sus esfuerzos, sino a una norma directamente basada en las exigencias funcionales de lo político y que regula bien su principio propio.

Consolidando adecuadamente dicho razonamiento, el mismo autor, se apoya en el criterio de Dromi que a la luz de este escenario, sostiene que “la articulación de los sujetos de la relación jurídica de Derecho Público, Estado e individuos, requieren de una instrumentación jurídico-formal por la que los “derechos se ejercen” y los “deberes se cumplen”.

Ello genera una serie de regulaciones normativas (permisiones y prohibiciones que se conocen con el nombre de legalidad administrativa), trasunto lógico de la sumisión del Estado al Derecho, que constituye el conjunto de reglas jurídicas (de legitimidad) y políticas (de oportunidad) al

⁹ Citado por Morales Tobar, Marco, “Guía didáctica de estudio-Derecho Procesal Administrativo”, pag. 105

que debe ajustarse el obrar público, pues aquella legalidad conforma y limita la actuación pública.

Tal principio se encuentra consagrado en la Constitución Política del Estado, en su artículo 226, que dice: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”*.

De manera que se entiende que la legitimidad indefectiblemente debe subordinarse a la legalidad, a la luz de dicha disposición constitucional que se armoniza con el artículo primero de nuestra Constitución que consagra al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia.¹⁰

2.3 ELEMENTOS ESENCIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos esenciales del acto administrativo son:

- Manifestación de voluntad;
- El Órgano competente o competencia;
- El Objeto o causa;
- La forma; y,
- El Contenido.

¹⁰ Morales Tobar, Marco, “Guía didáctica de estudio-Derecho Procesal Administrativo”, pags. 107, 108, 109.

2.3.1 De la manifestación de la voluntad.- No es sino la declaración de la autoridad competente. No obstante, esta manifestación tiene una formación en base de los antecedentes que la motivan, así todo acto administrativo sirve para llenar o satisfacer una necesidad administrativa de orden general o individual. El funcionario como ser humano conforma su voluntad desde la misma percepción de los asuntos puestos a su cargo, a través de sus sentidos, para ir formando sus ideas, su pensamiento, su criterio y por fin un juicio de valor.

En ese marco bien resalta Dormí que en la voluntad administrativa “concurren elementos subjetivos (intelectivos de los órganos-individuos) y objetivos (normativos procesales). Así, la voluntad del acto administrativo está compuesta por la voluntad subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador”.

De tal modo que, la voluntad de la Administración debe circunscribirse al ordenamiento jurídico y jamás podrá confundirse con la voluntad del servidor público que se encuentra en ejercicio de funciones administrativas, siendo éste simplemente el intérprete y ejecutor de dicha voluntad administrativa. Por consiguiente, los precitados conceptos de voluntad son diferentes en materia y contenido, en virtud de lo enseñado por Santofimio Gamboa.

Ahora bien, en muchas ocasiones, la manifestación de autoridad, no se expresa ni de manera oral, ni de forma escrita, por tanto hay pronunciamientos tácitos, es decir, pronunciamientos en los que el administrado colige que se trata de un acto administrativo. En ocasiones se produce por parte de la autoridad el silencio, es decir la falta de pronunciamiento. En nuestra legislación positiva (Art.28 de la Ley de Modernización), la falta de pronunciamiento por un término de quince días,

por parte de la autoridad se entiende como silencio, con efecto jurídico favorable al administrado o peticionario.

2.3.2 Del órgano competente o competencia.- Es el conjunto de atribuciones y potestades que tiene un órgano por mandato de la normativa jurídica (derecho objetivo), por tanto la competencia nace y deviene de la Constitución, de los tratados y convenios internacionales, de la ley, de los estatutos, de los reglamentos, de las ordenanzas, en pocas palabras, de la normativa jurídica positiva.

La competencia, siempre está atribuida al órgano y éste ejerce su imperio a través de sus representantes. El órgano es un ente ficticio, pero las potestades, las atribuciones, los derechos, las obligaciones y las prohibiciones se las ejerce a través de su representante. Este representante en el mayor número de casos toma el nombre de autoridad.

Por tanto, la competencia que ejerce la autoridad, es propia del órgano, de manera que, cuando esa persona natural, física, deja de ejercer la representación del órgano, pierde todas las potestades. El órgano ni puede ejercer por ningún tipo de facultad, quienes ejercen las atribuciones son las autoridades. Cuando él o los representantes del órgano no ejercen sus potestades, el órgano no tiene razón de ser.

Entendida la competencia como un elemento indispensable para la expedición de un acto válido, debe indicarse que el concepto de competencia, propio del Derecho público, es análogo al de capacidad en el Derecho privado, pero no idéntico. Se diferencian en que, mientras en el Derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el Derecho público la competencia es la excepción y la incompetencia la norma. La competencia condiciona la validez del acto, pero no su condición

propia de acto estatal o no estatal; es decir, puede haber actos estatales cumplidos con incompetencia.

2.3.3 De la causa.- La causa del acto administrativo, no es sino la justificación del fin que persigue el órgano administrativo con la ejecución de un determinado acto. El fin vendría a constituir la razón de ser del acto, mismo que en consecuencia, se convierte en el efecto del objeto del acto administrativo; de suerte que, todo acto administrativo se realiza para cumplir con el fin propuesto en el objeto. En esto se debe tener presente lo dialéctico de la actuación de la Administración, pues su accionar siempre responde a la satisfacción real de las necesidades permanentes del ser social.

La causa es un elemento lógico que se integra con diversos datos materiales. La causa es un elemento lógico que comprende el “por qué” y se compone de los antecedentes fácticos, circunstancias y normas que se concentran y evalúan su contenido de fuente creadora del acto administrativo. De manera que se colige que la causa en el acto administrativo, deviene, como absolutamente toda la actividad administrativa de la normativa jurídica, en razón del principio de juridicidad.

2.3.4 La forma del acto administrativo.- Toda actividad administrativa está revestida de una serie de formalidades y solemnidades que hay que cumplir para que su realización sea legítima, y estructuren al acto administrativo.

Hay que diferenciar lo que es la forma de lo que es la formalidad, puesto que indiscriminadamente se viene usando estos dos vocablos, lo que trae como consecuencia mucha confusión. Y así tendremos que la forma del acto administrativo, no es sino la estructura, del mismo o sea como debe realizarse dicho acto; en cambio, la formalidad del acto administrativo, es

aquella serie de solemnidades que dan forma y eficacia del acto. En otras palabras, la formalidad es el cumplimiento de todos los requisitos señalados para la ejecución de los actos administrativos.

En tal sentido, la forma del acto administrativo, así como todo acto de Derecho público, está dada por la Constitución, las leyes y los reglamentos. Existe una serie de formalidades de que las que están revestidas los actos administrativos; una de las principales es la constancia escrita, fechada y firmada por el funcionario competente.

2.3.5 Del contenido del acto administrativo.- Es lo que se manda a hacer o no hacer con un acto administrativo, es la clara determinación de la autoridad pública en su expresión de voluntad. De allí que en la práctica administrativa el contenido se da por el comportamiento de acción u omisión desplegado por el sujeto ejecutor del acto administrativo.

En ese contexto Ramón Martín Mateo define al contenido del acto administrativo como “la declaración que el propio acto incorpora y realiza. El contenido es la sustancia del acto, lo que se declara, lo que la Administración decide efectuar a través del mismo. El contenido debe ser, pues, lícito, esto es conforme a la legalidad; razonable, de acuerdo a lo que se propone; posible, en cuanto que elementales imperativos de eficacia hacen que un acto no pueda tener unas características tales que lo conviertan en inviable.”¹¹

De manera general, la doctrina distingue al contenido en: natural, implícito y eventual, desde luego que ellas están íntimamente vinculadas.

¹¹ Ramón Martín, Mateo, “Manual de Derecho Administrativo”, Ed. Trivium, pag.67.

a) Natural: Es aquel que le distingue por su esencia y naturaleza a un acto administrativo de otro, lo que le da su propia identidad. No es posible la existencia de actos administrativos idénticos, los actos pueden ser similares. Este contenido señala el fin específico que se quiere conseguir con la emisión del acto.

b) Implícito: La formación del acto administrativo siempre debe ajustarse a la normativa vigente de un Estado, tratándose de Derecho público, el órgano, ente o entidad sólo puede realizar aquello que está normado y regulado, hasta las facultades discrecionales para su pleno ejercicio, en principio, están regladas.

De aquí parten dos grandes principios jurídicos administrativos, la autotutela jurídica y la presunción de legitimidad de las actuaciones administrativas.

La autotutela jurídica se refiere a que todos los dignatarios, autoridades, representantes y en general quien realiza una actividad a nombre del Estado, tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir con la normativa vigente. No se puede concebir al representante de un ente u órgano estatal o para estatal, incumpliendo con la norma jurídica, pues no tendría calidad ética ni moral para pedir a sus subalternos, administrados y ciudadanos en general, que cumplan con las normas que él mismo no está actuando. Se debe tener presente que, todos los servidores, dignatarios y agentes públicos, cuando entran en funciones se obligan a cumplir y hacer cumplir la Constitución y más normativa de un Estado; mientras tanto, la presunción de legitimidad se refiere a que toda actuación de la autoridad pública siempre debe estar acorde con la norma jurídica, la que hace que todos los actos emanados de ella se reputen válidos; cuando el administrado, estima que un acto no reúne los requisitos de validez, puede solicitar su nulidad.

CAPÍTULO III

3.1 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Dentro del gran espectro en el que se ubican los más variados enfoques que califican al acto administrativo, la doctrina preponderantemente los ha clasificado en base a los siguientes criterios; según su contenido, según sus efectos, según la autoridad administrativa de la que emana, según las voluntades que concurren en su emisión, según la función que cumple dentro del procedimiento administrativo, etc.

Para ahondar un poco más en el tema materia de nuestro estudio y precisar de mejor manera acerca de la clasificación de los actos administrativos, nos remitiremos a una clasificación que desde mi punto de vista resulta bastante completa.

3.1.1 Según la naturaleza del acto administrativo:

- **Actos jurídicos:** El Acto Jurídico es la expresión de la voluntad, emitida con la intención de crear, modificar o extinguir derechos, se caracteriza por ser manifestación de voluntad de una o más personas.
- **Acto Materiales o de ejecución:** No produce efectos jurídicos a tercero, no está revestido de formalidades jurídicas; sino que por medio de ellos se ejecutan atribuciones de la administración pública. Ejemplo: construcción de calles, limpieza de las mismas, etc.

3.1.2 Según los organismos que intervienen en su conformación:

- **Unilateral o Simples:** Es aquel que emana de un órgano de la Administración cuya titularidad está constituida por una sola voluntad, es decir la voluntad unilateral de la Administración.
- **Complejos o plurilaterales:** Son los que resultan de la concurrencia de dos o más voluntades.

Si las voluntades pertenecen a distintos entes habrá complejidad externa; en este caso el acto complejo se llama también acuerdo.

Estos actos se dividen en:

Acto Colegial

Son los actos que provienen de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos, es decir es el que emana de un solo órgano de la Administración, y su titularidad está integrada por dos o más personas.

Se le denomina órgano colegiado, a aquel que está integrado por varias personas físicas encontrándose en un plano de igualdad llamado "horizontal", considerándose la voluntad colectiva de estas personas, como la voluntad del órgano.

Acto Complejo o Colectivo

Es aquél que para su formación necesita la intervención de dos o más órganos de la Administración.

Acto condición

Es el que tiene por objeto determinar la aplicación permanente de un Estatuto de Derecho a un individuo o a varios, con la finalidad de crear situaciones jurídicas concretas, que constituyan un verdadero estado, porque no se agota con la realización de la misma sino que permite su renovación continúa, opera para investir a un individuo de las circunstancias de un status que, con carácter general, ha sido previamente establecido por una ley.

Acto contractual

Son aquellos en que las voluntades creadoras del acto persiguen fines que siendo distintos son coincidentes.

Existe un acuerdo de voluntades opuestas que se combinan para producir un efecto jurídico; las diversas voluntades que concurren tienen una situación igual una enfrente de la otra; pero el objeto y finalidad de cada una de ella es diferente.

3.1.3 Según la relación de la voluntad del ejecutivo con la ley:

- **Actos obligatorio, reglado o vinculado:** Es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.

En esta clasificación de acto, la ley determina, no sólo la autoridad competente para actuar, sino también si ésta debe actuar y cómo de actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de

tal forma que no dejen margen a diversidad de resoluciones, según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

- **Acto discrecional:** Tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento o cómo de obrar.

Cuando la ley use términos que no sean imperativos, sino permisivos o facultativos, se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual en aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones de carácter subjetivo, tales como de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, etc., lo mismo que cuando la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se impongan ninguna de ellas con carácter obligatorio.

3.1.4 Según su radio de acción:

- **Actos Internos:** Son todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto que rige a los empleados públicos, así como todos los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la Administración y que tienen a lograr un funcionamiento regular y eficiente de ella.

Comprenden: las medidas de orden y disciplina para el buen funcionamiento de los órganos administrativos, tales como el reglamento para uso de fondo de caja chica, la fijación de sistemas contables, manual de funciones de los empleados, circulares,

instrucciones y disposiciones que las autoridades superiores dictan para ilustrar a sus subordinados la aplicación de la ley.

- **Actos externos:** Son los actos por medios de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sean las de prestar los servicios que son a su cargo y las de ordenar y controlar la acción de los particulares.

3.1.5 Por razón de su finalidad:

- **Actos preliminares y de procedimiento:** Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público que pueden llegar a afectar la libertad de los particulares.
- **Actos de decisión o resolución:** Constituyen el principal fin de la actividad administrativa, son las declaraciones unilaterales de voluntad de la Administración, que crea, modifican, extinguen o reconocen una situación jurídica subjetiva.
- **Actos de ejecución:** Están constituidos por todos aquellos, unos de orden materia y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

3.1.6 Por su contenido y efectos jurídicos:

Son los actos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares. En esta categoría se encuentran los siguientes:

Actos de admisión: Son los que dan acceso a un particular para que forme parte o se le de acceso a una institución, con el objeto de que participe de ciertos derechos o ventajas o goce de algunos servicios públicos.

Ejemplo: el examen de admisión que se celebran en cualquier organismo estatal, o donde a partir de requisitos establecidos se admiten o se rechaza la solución.

Tienen lugar cuando se trata de servicios que sólo se prestan a un número limitado de personas, o a personas que se encuentran en determinadas condiciones.

Por ejemplo, el goce de servicios de correos, bibliotecas etc., no requiere un acto administrativo de admisión, el ingreso a instituciones públicas de enseñanza o de asistencia sólo se logra mediante un acto administrativo especial (acto de admisión).

Acto de aprobación: Son los actos mediante los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos.

Ejemplo: Aprobación de un plano de construcción.

Constituyen un medio de control preventivo de la Administración tendiente a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés en general.

El acto de aprobación produce el efecto jurídico de dar eficacia a un acto válido anterior.

Actos de dispensa: Es el acto en virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal. Este acto sólo puede realizarse cuando lo autoriza la ley y constituye un medio por el cual se da a la norma legal una elasticidad que permite aplicarla con mayor equidad, tomando en cuenta circunstancias personales que no pueden ser previstas en una regla general.

Ejemplo: el acto por medio del cual se concede una prórroga para el pago de un crédito fiscal.

Autorización, licencia o permiso: Es el acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho particular.

No determinan el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, constituyen medios adecuados para el ejercicio de las funciones de policía, entendiéndose por ésta la atribución del Estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, sin las cuales no es posible la vida en común.

Ejemplo: la licencia para conducir un vehículo automotor, celebración de espectáculos públicos, etc.

Concesión: Es un acto por medio del cual se confiere a una persona extraña a la Administración, una nueva condición jurídica, un nuevo derecho subjetivo.

El Estado puede brindar un servicio público o explotar sus recursos naturales directamente (maderas, minas, bosques, etc.). Pero también puede hacer una concesión administrativa a un particular para que él brinde el servicio o explote esos recursos naturales.

Órdenes administrativas: Son actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar, hacer o de no hacer, denominándose según el caso, mandatos o prohibiciones.

Distinguiéndose las órdenes de las advertencias, porque en éstas solamente se llama la atención sobre una obligación preexistente, así como de los apercibimientos, ya que éstos implican una amenaza de sanción para el caso de incumplimiento de una obligación preexistente.

La expropiación: Es el acto por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de intereses públicos o social en forma forzosa con indemnización.

Sanción administrativa: Son actos por medio de los cuales se castiga la infracción de las leyes o el incumplimiento de las órdenes administrativas.

Actos de ejecución forzada: Son aquellos actos por medio de los cuales se obliga a los particulares a obedecer las disposiciones de la Administración.

Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho de o derecho: Son actos por virtud de los cuales la Administración hace constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas.

Actos de registro: El Estado tiene organismos especializados en donde se inscriben determinadas situaciones jurídicas para que produzca efectos jurídicos. La inscripción en el registro surte efectos para tercero y es un requisito legal para concretizar o concluir un acto jurídico, por ejemplo; Registro del Estado Civil de las Personas, Registro de la propiedad, Registro Mercantil, etc.

Actos de certificación: A través de ellos se da fe de determinada situación de derecho o de hecho de parte de un organismo del Estado.

Ejemplo: Certificado de nacimiento, matrimonios, divorcios, gravamen, propiedad, etc. Las certificaciones se expiden de oficio o a petición de parte y dada su calidad de instrumentos públicos, su fuerza jurídica es elevadísima.

Actos de autenticación: Son aquellos actos por medio de los cuales la Administración da testimonio de la veracidad de documentos o bien de la firma de los funcionarios públicos competentes, cuando esta autenticación es ordenada por la ley para que el documento en que están estampadas las firmas tenga fuerza legal.

Actos de notificación: Son aquellos actos por medio de los cuales se dan a conocer a un tercero una resolución que se ha dictado y que le puede causar perjuicio, para que ejerza los derechos que le corresponden.

Actos de publicación: Tienen por objeto dar a conocer resoluciones administrativas, fijando el punto de partida para otros actos o recursos, cuando sus efectos son erga omnes.

Como me he permitido indicar en líneas anteriores, la clasificación de los actos administrativos resulta extensa, dependiendo del criterio de los diferentes autores y tratadistas y del punto de vista que cada uno tenga; esto es, dependiendo del órgano que lo dicte, de la forma o del contenido del acto en sí. No obstante, me parece importante entender que cualquier clasificación de los actos administrativos es válida, en razón de que el derecho administrativo como tal es una rama amplia que permite diferentes enfoques. En tal sentido, la clasificación brindada por el Profesor Forsthoff¹², resulta de gran relevancia en el presente trabajo.

3.2 CARACTERES Y EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo perfecto por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, los cuales son cada vez más importantes en las relaciones.

El primer efecto general importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible. Las leyes administrativas deben precisar los beneficios de los actos administrativos, para no contrariar el interés público o el interés nacional.

El derecho administrativo moderno ha ampliado considerablemente el campo de las relaciones jurídicas de los particulares, con un nuevo sistema y con nuevos principios que deben necesariamente apartarse de las relaciones que gobierna el derecho privado. Hay que trazar una línea que demarque perfectamente donde termina el interés del estado y en donde comienza el interés de los particulares.

¹² Forsthoff, E., "Tratado de Derecho Administrativo", Madrid-España, 1958, pag. 346

Los actos administrativos, por regla general, están creados por la Administración Pública para surtir efectos jurídicos. Cuando estos efectos son posibles, el acto administrativo se torna perfecto y entonces estamos frente a un acto eficaz y por tanto ejecutoriable. Sin embargo, cuando los efectos no se producen o al menos no se producen de manera válida, nos encontramos frente a un acto ilegítimo, que puede tornarse en anulable en algunas ocasiones, y en otras puede perder su total validez, eficacia y hasta existencia, entonces hablamos de un acto nulo. Esos efectos, dan lugar a los caracteres del acto administrativo¹³, los cuales son:

3.2.1 Presunción de legitimidad: Cuando un acto cumple con todos los procesos para su formación y expedición, enmarcado dentro de los lineamientos jurídicos previstos, las consecuencias jurídicas del mismo se tornan válidas.

Es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legitimidad importa una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción de legalidad, de validez, de juridicidad o pretensión de legitimidad. El vocablo legitimidad no debe entenderse como sinónimo de perfección.

Los actos administrativos, por serlo, tienen a su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la autoridad administrativa y, por consiguiente, toda invocación de nulidad contra ellos debe ser necesariamente alegada y probada en juicio; así sucede cuando se han desconocido o vulnerado principios de Derecho público o garantías individuales. La presunción de legalidad de los actos administrativos, que es

¹³ Morales Tobar, Marco, “Guía didáctica de estudio-Derecho Procesal Administrativo”, pag 137.

garantía de seguridad y estabilidad, sólo cede cuando la decisión adolece de vicios formales o sustanciales o ha sido dictada sobre la base de presupuestos fácticos, manifiestamente irregulares, reconocidos o fehacientemente comprobados.

La presunción de legitimidad es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción.

La presunción de legitimidad se caracteriza por ser relativa, provisoria, transitoria, calificada clásicamente como presunción "iuristantum", pues el interesado puede demostrar que el acto viola el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no es un valor absoluto, "iuris et de iure", sino que es un "juicio hipotético", que puede ser invertido acreditando que el acto tiene ilegitimidad.¹⁴

Ahora bien, el artículo 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, establece que: *"Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto"*.¹⁵

Todo acto emanado de la Administración Pública, se presume legítimo. En la presunción de legitimidad, se debe tener presente que el acto administrativo es acto jurídico, y su sujeción y subordinación es a la Constitución y a la ley y no a otro acto de menor jerarquía que dichas normas jurídicas.

¹⁴ Jurisprudencia de la Corte Suprema de justicia de Argentina. www.vlex.com

¹⁵ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva

3.2.2 Ejecutividad: Todo acto administrativo en cuanto reviste apariencia externa de legalidad obliga a su inmediato cumplimiento, se dice por ello que son ejecutivos.

La ejecutividad es por tanto la cualidad del acto administrativo de producir todos sus efectos aún contra la voluntad del obligado, a diferencia de los actos privados que necesitan el apoyo judicial para su ejecución

La ejecutividad es otra característica esencial de todo acto administrativo. Toda actuación de la Administración Pública debe ser obedecida por los subordinados, administrados, gobernados, por el colectivo en general; la Administración Pública actúa para que sus disposiciones sean cumplidas. Diremos entonces que ejecutividad es la obligatoriedad, el derecho a la exigibilidad y el deber de cumplimiento del acto a partir de su notificación. Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que atañen a la existencia del acto.

Todo acto administrativo regular tiene el carácter ejecutivo, con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede deberse a la decisión adoptada por la misma Administración, o a la suspensión dispuesta por órgano jurisdiccional.

Ejecutividad es sinónimo, entonces, de eficacia del acto. Es la regla general de los actos administrativos y consiste en el principio de que una vez perfeccionados producen todos sus efectos, sin que se difiera su cumplimiento.

La ejecutividad es resultado de la presunción de legitimidad de los actos administrativos; presunción que, a su vez, está determinada por la necesidad de que sean ejecutivos. No obstante, en la doctrina española, se considera

que: "el fundamento de la ejecutividad de los actos administrativos es la eficacia de la Administración, no la presunción de legalidad que carece de rango constitucional para oponerse a la tutela judicial. Y como no puede presumirse que el acto siempre representa un interés general prevalente sobre los derechos fundamentales... habrá que comprobar en el caso concreto que ese interés exige la ejecución".¹⁶

El artículo 124 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, dice: *“Los actos de la Administración Pública serán ejecutivos, salvo las excepciones establecidas en esta norma y en la legislación vigente. Se entiende por ejecutividad la obligación que tienen los administrados de cumplir lo dispuesto en el acto administrativo”*.

Por tanto un acto administrativo una vez que se ha consolidado luego del cumplimiento del proceso para su emanación, está llamado a cumplir con los efectos para los que fue creado, de modo que dicho carácter se vincula de manera estrecha a la presunción de legitimidad de los actos administrativos y por ende a su validez, entendida como la verificación del cumplimiento de todos los requisitos que corresponden a la existencia del acto.

3.2.3 Ejecutoriedad: Este principio implica una cualidad más específica, ella es igualmente una condición relativa de eficacia del acto, pero solo de los actos, capaces de incidir en la esfera jurídica de los particulares imponiéndole cargos tanto reales como personales, de hacer, de dar o abstenerse. Lo relevante de la ejecutoriedad es que la administración puede obtener el cumplimiento del ordenado aún en contra de la voluntad del administrado y sin necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales.

¹⁶ Barcelona Llop, Javier, “Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos”, Santander, Universidad de Cantabria, 1996, pag. 164.

De manera muy concreta Dromi define a la ejecutoriedad como 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; es decir, la misma administración por medios propios lo pone en práctica y lo hace efectivo, en ejercicio de facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico en forma expresa o, razonablemente implícita.¹⁷

Siguiendo el criterio antes mencionado, la ejecutoriedad es un típico caso de propia de la función administrativa, a la que el ordenamiento jurídico por ley, contrato o reglamento, le otorga tal carácter, dotándola de medios de coerción que habilitan la realización inmediata y unilateral de esos actos administrativos.

Al respecto, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, consigna el alcance de la ejecutoriedad de los actos administrativos, de la siguiente manera: ***“Art. 162.- Ejecución forzosa.- La Administración Pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los tribunales para efectos de dicha ejecución”***.

Ahora bien, no debe confundirse ejecutoriedad con ejecutividad. La segunda limita su significación: la condición del acto que puede ser efectuado. 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, es decir, cuando no ataca voluntariamente el acto. Los actos que crean derecho a favor de un

¹⁷ Dromi, José Roberto, “Acto Administrativo, Ejecución, Suspensión y Recursos”, Buenos Aires, Ed. Macchi, 1973, pag 21.

particular no son ejecutorios, sino sólo ejecutivos; tienen fuerza obligatoria, pero el particular no dispone de poder público para exigir por ellos mismos su cumplimiento.

La ejecutoriedad no se confunde con la ejecutividad. Esta es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto que puede ser efectuado. Ejecutividad equivale, por lo tanto, a eficacia en general. La ejecutoriedad es propia solamente de los actos que imponen deberes positivos o negativos; ella presupone que el acto sea ejecutivo, es decir, eficaz, y consiste en un modo particular de comportarse tal eficacia que no tiene razón de ser sino en los actos de esta categoría: la posibilidad para la administración de realizar el contenido del acto con el uso inmediato de los medios coercitivos.

La ejecutividad es sinónimo de eficacia del acto, es la regla general de los actos administrativos y consiste en el principio de que todo acto una vez perfeccionado produce todos sus efectos, sin que se diera su cumplimiento.

Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que hacen a la existencia del acto, con la posibilidad de acudir a diversas medidas de coerción para asegurar su cumplimiento.

3.2.4 La revocatoria: El acto administrativo puede siempre ser revocado por la administración, siguiendo los procedimientos legales, a menos que la ley lo impida expresamente. Sin embargo, el ejercicio de esta potestad revocatoria no puede perjudicar los derechos adquiridos legítimamente, pero puede ser ejecutado sin la necesidad de acudir a un juez.

Además de ser una característica del acto administrativo, constituye una forma de extinción del mismo. Cuando la Administración, a través de quien

emite un acto administrativo, lo deja sin efecto debido a vicios esenciales de legitimidad, estamos revocando un acto.

La potestad administrativa de la autoridad pública, sobre la competencia que a él corresponde, es irrenunciable y también es irrenunciable la potestad de revocatoria del acto, por tanto solo puede revocar quién dictó el acto.

La competencia para revocar un acto no prescribe, lo que implica que el mismo pueda dejar de producir efectos jurídicos en cualquier tiempo.

Resulta relevante examinar lo señalado en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en relación al alcance de la revocatoria de actos:

“Art. 170.- Revocación de actos y rectificación de errores:

1. La Administración Pública Central podrá revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

2. La Administración Pública Central podrá, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos”.

De la disposición transcrita se extrae que la potestad de la Administración Pública Central de revocar actos opera fundamentalmente en actos desfavorables o que ocasionen gravamen al administrado siempre y cuando tal revocación no constituya contravención al ordenamiento jurídico, al principio de igualdad y al interés público. Del mismo modo en dicha norma

se contempla la prerrogativa administrativa de rectificar errores materiales, de hecho o aritméticos constantes en los actos administrativos. Del análisis de dicha norma, se desprende con claridad meridiana, que la revocación opera únicamente sobre actos de gravamen de la Administración, lo que lógicamente excluye de la esfera de dicha potestad los actos creadores de derecho. La legislación comparada ha concebido del mismo modo los alcances de la revocación.

De lo anotado queda claro, que no puede revocarse aquellos actos que crean o reconocen derechos subjetivos a favor del administrado o los administrados, una vez que les hubieren sido notificados. Igualmente, debe hacerse énfasis en que la revocatoria opera exclusivamente en sede administrativa.

Por consiguiente, la anulación de los actos declarativos de derechos y no anulables requiere la declaratoria previa de lesividad para el interés público y debe ser impugnada ante el Tribunal Contencioso Administrativo, según lo preceptuado en el artículo 97 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, que dice: ***Art. 97.- Lesividad.- La anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente. La lesividad deberá ser declarada mediante Decreto Ejecutivo cuando el acto ha sido expedido ya sea por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial; en los otros casos, la lesividad será declarada mediante Resolución del Ministro competente. La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria de lesividad***”.

Una de las particularidades del Derecho procesal administrativo es la existencia de un proceso especial en el que adopta la posición de demandante la misma entidad pública que dictó el acto que constituye el objeto de la pretensión. La circunstancia de que una entidad pública aparezca como parte demandante no da de por sí lugar al proceso de lesividad, sino que puede operarse a través del proceso ordinario o especial que corresponda. La lesividad está reservada para los casos en que la administración autora de algún acto pretendiere demandar ante la jurisdicción contencioso-administrativa su anulación.

El proceso de lesividad es aquel proceso administrativo especial cuyo objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación a un acto de la misma que no puede revocar -per se-.¹⁸ La interposición de la acción de lesividad da lugar a un proceso jurisdiccional en el que se examina la pretensión deducida por un sujeto de derecho frente a otro. La aparición de la Administración demandante supone la derogación de algunas reglas procesales comunes del proceso administrativo ordinario, cuyas disposiciones se le aplicarán en tanto no fueren incompatibles con la naturaleza específica de la acción referida.

La especialidad del proceso se debe a razones jurídico-materiales dada la imposibilidad de que en ciertos casos una entidad pública revoque per se los actos dictados por ella, vale decir en aquellos casos que sus declaraciones unilaterales han producido un derecho subjetivo incorporado al patrimonio de un tercero por vía de la llamada estabilidad del acto administrativo, más conocida por irrevocabilidad o cosa juzgada administrativa.

¹⁸ Gonzalez Pérez, Jesús, "El proceso de lesividad", Madrid, 1958, pag 127.

La acción de lesividad se equilibra con la estabilidad de los actos administrativos por cuanto la Administración no puede revocar libremente sus decisiones y, en su caso, debe declararlas lesivas. Sin duda, el privilegio justificado de la acción de lesividad es más razonable que el injustificado de la libre y arbitraria revocación de los actos declaratorios de derechos.

3.2.5 Estabilidad: Es la irrevocabilidad del acto por la propia administración. Es la prohibición de revocación de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere en beneficio del interesado.¹⁹

3.3 VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagrados en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecua perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del derecho.

Refiriéndose precisamente a éste fenómeno, señala Olguín Juárez que: “los actos administrativos son válidos cuando han sido emitidos en conformidad a las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que le son esenciales... es decir, la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico”.²⁰

¹⁹ Dromi, Roberto, “Derecho Administrativo”, 9na edición, Ed. Ciencia y Cultura, Argentina, 2001, pag. 285.

²⁰ Olguín Juárez, Hugo, “Extensión de los actos administrativos, revocación e invalidación”, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1969, pag 29.

El problema de la validez de los actos administrativos resulta entonces, desde esta óptica, como el estudio del contenido o exigencias del derecho en la estructuración de la decisión administrativa y su comparación con la realidad normativa. En conclusión, la validez de los actos administrativos, depende de las normas básicas que le dan origen. El profesor Raz Joseph sostiene que “una norma jurídicamente válida es la que tiene efectos jurídicos. Para evitar malos entendidos tales enunciados deberían, quizá, complementados de la siguiente forma: “una norma jurídicamente válida es aquella que tiene en derecho los efectos normativos que pretende tener”.

Como lo decíamos, la validez implica el cumplimiento de la norma; en el caso de los actos administrativos, es sinónimo del acatamiento al bloque de la legalidad por parte de la administración, que es la llamada a ejecutar los preceptos legales. La ley, por esta razón se hace obligatoria; la administración de cumplirla y materializarla, obteniendo como resultado un acto perfectamente adecuado e a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico positivo.

3.4 EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La eficacia no es más que una consecuencia del acto administrativo válido que lo hace apto y capaz de producir los efectos para los cuales se le dio vida jurídica. Como se advierte, la eficacia a diferencia de la validez, se proyecta al exterior del acto en búsqueda de sus objetivos y logros de sus finalidades, de ahí que instituciones tales como la operación administrativa y la ejecución del acto sean fenómenos propios de la instancia externa del acto administrativo.

La doctrina en general, está de acuerdo con aceptar el anterior alcance del concepto de eficacia, es decir, orientado a comprender como “la capacidad

del acto para producir sus efectos, no desde un punto de vista potencial, sino efectivo”.²¹

En razón de lo expuesto, un acto perfecto legalmente producido e integralmente válido, engendra una eficacia perfecta e indiscutiblemente apta para lograr los fines que persigue la expedición del mismo. Por el contrario, un acto viciado en su invalidez, puede hacer ineficaz el cumplimiento de lo estipulado en el acto respectivo, en la medida en que el pronunciamiento jurisdiccional o la revocación le impidan continuar surtiendo efectos jurídicos, lo anterior en razón a que un acto que efectivamente produce efectos es eficaz, aún en el caso que los efectos producidos estén contaminados con el vicio que afecta la estructura del acto inválido.

Para efectos jurídicos-administrativos, es sencillo colegir que la ineficacia puede ser una de las consecuencias de la invalidez legalmente decretada.

Continuando con el concepto de la eficacia, de los actos administrativos es necesario remitirnos al principio de autotutela, examinado sumariamente en capítulos anteriores, en virtud del cual se reconoce a la Administración la capacidad como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas.

De modo que el principio de autotutela, involucra que las decisiones de la Administración están investidas de fuerza ejecutiva, lo que impone su inmediato cumplimiento, inclusive bajo el ejercicio de coacción propia, eximiéndose de la necesidad de contar con el amparo de órgano jurisdiccional.

²¹ Olguín Juárez, Hugo, “Extensión de los actos administrativos, revocación e invalidación”, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1969, pag 23.

La autotutela administrativa se cimienta tanto en el aspecto declarativo como ejecutivo, que en definición de García de Enterría y Tomás Ramón Fernández “no enuncia simplemente un sistema de simples facultades de la Administración, sino que define un ámbito necesario de actuación, donde el poder del juez queda excluido, salvo en un momento singular de actuación y con poderes notablemente tasados”.

A la luz del principio de autotutela declarativa, se ha definido que todos los actos administrativos son ejecutorios, salvo aquellos en los que la Ley expresamente señale lo contrario, situación ésta que sería de carácter sumamente excepcional, como son los casos de autorización o aprobación. En virtud de la presunción de legalidad, de la cual están investidas las decisiones administrativas, resalto de modo especial, que la ejecución de los actos administrativos no requiere de ninguna sentencia declarativa previa, para su efectivo cumplimiento, trasladándose la verificación del juez a una revisión posterior, que opera ante la eventual impugnación, que en contra del acto pueda incoarse, lo que entraña que la decisión de la Administración es de cumplimiento inmediato y obligatorio previamente a cualquier intervención por parte del judicial. De tal suerte que, los actos administrativos emanados de autoridad se vuelven justiciables, solo en el evento de que el mismo sea impugnado ante el Contencioso Administrativo.

En definitiva, el sistema de autotutela reviste a la Administración Pública de la facultad tutelar por sí mismas sus situaciones jurídicas, lo que implica su ejecutoriedad, derivada de presunción de legalidad del cual se encuentran recubiertos los actos administrativos, lo que constriñe a su inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la posibilidad de impugnación del acto.

Debe estar claro que si bien el principio de autotutela jurídica tiene como esencia la condición de ejecutividad del acto, con base a la presunción de

juridicidad del mismo, no es menos cierto que también está siempre latente la impugnabilidad que puede ser objeto, en tanto afecten derechos, intereses o hayan sido dictados con menoscabo de la normatividad jurídica de un Estado o de los principios que la informan.

3.5 CONDICIONES DE LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN

Los actos Administrativos están sujetos a ciertos requisitos para que su procedimiento y eficacia no sean atacados de invalidez o vicios.

Los actos de las Administraciones Públicas 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. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

3.5.1 La notificación.- La doctrina ha sido concluyente en determinar que la notificación, no constituye un requisito de la validez, sino de la eficacia del acto administrativo, al punto que los tratadistas excluyen del procedimiento administrativo constitutivo del acto administrativo, a la notificación, con lo que se deduce que un acto se reputa perfecto y totalmente terminado así no hubiere sido comunicado a las partes; lo que acontece es que el acto se vuelve inviable en sus efectos, dado el desconocimiento de las partes sobre la existencia del mismo, cuestión que produce como reitero que sus efectos sean inejecutables.

La notificación constituye el requerimiento fundamental para conseguir la eficacia del acto administrativo. En definitiva, la notificación consiste en

someter al conocimiento del administrado, las decisiones emanadas de autoridad pública.

La Corte Suprema de Justicia de la República del Ecuador ha realizado las siguientes precisiones: Notificación es el acto jurídico mediante el cual se comunica de una manera auténtica a una persona determinada o a un grupo de personas la resolución judicial o administrativa de una autoridad, con todas las formalidades preceptuadas por la ley; y la citación es la diligencia por la cual se hace saber a una persona el llamamiento hecho de orden del juez, para que comparezca en juicio a estar a derecho. Los conceptos doctrinarios transcritos, permiten desprender que notificación y citación son actos procesales que deben ser catalogados entre los actos de comunicación, pero revisten diferencias sobre efectos, formalidades y básicamente respecto a las consecuencias que estos generan. (Gaceta Judicial. Año CI. Serie XVII. No. 3. Pág. 629. Quito, 26 de abril de 2000)²²

En suma, la eficacia de los actos administrativos queda supeditada a su notificación, de tal guisa que el acto podrá ejecutárselo una vez que se lo hubiere notificado.

Sin perjuicio de que la notificación no constituya requisito de validez sino de eficacia, puede derivarse que la verificación de que el afectado de una decisión administrativa llegue a su real y efectivo conocimiento se enmarca en los principios del debido proceso dentro del cual debe resaltarse, el del derecho a la defensa, en virtud del cual se garantiza al administrado su derecho de contradicción. Además debemos mencionar que la importancia de la notificación, radica en que ésta es un requisito indispensable para que transcurran los plazos de impugnación tanto de las normas que rigen los

²² Citado por Morales Tobar, Marco, "Guía didáctica de estudio-Derecho Procesal Administrativo", pag 151.

procedimientos en sede administrativa, como los procesos en sede contenciosa, debiéndose igualmente acentuar, su evidente trascendencia en la institución del silencio administrativo, en virtud de que los términos y plazos se computan a partir de la notificación del acto administrativo o la publicación del acto normativo.

Por tanto, el acto administrativo tiene plena validez aún cuando no haya sido notificado, pero carece de eficacia puesto que no ha sido puesto en conocimiento del ciudadano o administrado, de tal guisa que, todo acto es eficaz desde el momento en que el interesado tiene conocimiento, con la debida notificación, esto es, haciéndole conocer del contenido del mismo en el domicilio que para tales efectos tenga señalado.

En la parte que nos ocupa es importante tener presente que, la importancia que tiene la notificación dentro de los actos aún jurisdiccionales, ha hecho que dicha figura jurídica ahora tenga la categoría de una garantía jurisdiccional, contemplada en el artículo 86 de la Constitución de la República²³, en la que el juzgador debe considerar poner en conocimiento de sus providencias y demás actos, por los medios más eficaces, esto es por medios idóneos, en el caso judicial, las notificaciones de modo general se hacen en el domicilio que para el efecto señalen las partes, que de modo general es el casillero judicial que pertenece al abogado de la defensa; en tanto que en sede administrativa, cuando el ciudadano o administrado ha realizado alguna petición, solicitud, ha planteado algún reclamo o interpuesto cualquier recurso, la autoridad deberá notificar sus respuestas o dar la atención requerida, en el domicilio que para el efecto haya señalado el

²³ Constitución de la República del Ecuador, Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento: d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.

administrado, a menos que la Administración le pida señalar otro domicilio para los efectos de las notificaciones.

En ocasiones, también se puede notificar sobre las acciones de la Administración en el lugar de trabajo del administrado, esto sobre todo cuando se producen acciones de personal que le afecten. Debe considerarse que, el domicilio es el lugar de residencia habitual y que el administrado bien puede señalar el domicilio que a bien tuviere, para las notificaciones que haya lugar respecto de todos los asuntos de su interés.

Ahora bien, la notificación no solamente se encuentra prevista en la Constitución como lo mencionamos en líneas anteriores, sino también en otros cuerpos legales que a continuación me permitiré citar:

Ley de Modernización del Estado:

Art. 29.- Las autoridades administrativas comunicarán al administrado las resoluciones que dicten, sean de trámite o definitivas, por el medio que consideren más rápido o expedito, siempre y cuando exista constancia plena en el proceso administrativo de la dirección para notificaciones y se pueda dejar prueba del hecho.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva:

Art. 125.- Efectos: 2. La eficacia está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior o quedará suspendida cuando así lo exija el contenido del acto.

Art. 126.- Notificación. 1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los

términos previstos en el artículo siguiente; 2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente, así como la expresión de las acciones contencioso administrativas y el plazo para interponerlas; 3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el numeral anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda; 4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, siempre que el interesado hubiere señalado domicilio para notificaciones.

Art. 127.- Práctica de la notificación. *1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación o razón de la notificación efectuada se incorporará al expediente; 2. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo. Cuando la notificación inicial se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma*

cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, bajo juramento, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes; 3. Para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Comercio Electrónico. En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días plazo sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso; 4. Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento; 5. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en un diario de amplia circulación nacional. En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente. La Administración Pública Central podrá establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no

excluirán la obligación de notificar conforme a los dos párrafos anteriores; 6. La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos: a. Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada; y, b. Salvo lo previsto en leyes especiales, cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento de selección o contratación pública.

Art. 128.- Indicación de notificaciones y publicaciones.- *Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido integro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.*

Código Tributario:

Art. 85.- Notificación de los actos administrativos.- *Todo acto administrativo relacionado con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas, se notificará a los peticionarios o reclamantes y a quienes puedan resultar directamente afectados por esas decisiones, con arreglo a los preceptos de este Código.*

Art. 105.- Concepto.- *Notificación es el acto por el cual se hace saber a una persona natural o jurídica el contenido de un acto o resolución*

administrativa, o el requerimiento de un funcionario competente de la administración en orden al cumplimiento de deberes formales.

De lo que hemos transcrito, se debe tener presente que, el acto de la notificación no entraña una simple actuación de forma, sino que su esencia radica en los formalismos y curiales que debe tener el mismo, tanto en la acción material, esto es, la entrega de lo que se está notificando, el tiempo en el que se está notificando y el contenido de la notificación.

La subordinación de la eficacia del acto administrativo a su notificación o publicación se enmarca en las garantías constitucionales al debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho de petición, con especial acento en la materia administrativa, destacándose la exigencia constitucional que pesa sobre la Administración de responder a las peticiones del administrado dentro de los plazos previstos en la ley, vislumbrándose el fundamento constitucional que sustenta la aplicación del silencio administrativo, conforme lo establece el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado. Debe insistirse pues, que la importancia de la notificación radica, en que a través de su debida actuación en acatamiento a las modalidades y formalidades consignadas en la normativa jurídica se desencadenan los efectos jurídicos del acto administrativo en respeto a las garantías del debido proceso, elevadas a rango constitucional y constantes en instrumentos internacionales vigentes.

3.5.2 La publicación.- Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciados por el órgano competente.

El requerimiento de la eficacia se refiere a la notificación al administrado en el caso de los actos particulares y la notificación por publicación en el caso de los actos generales, conforme igualmente se recoge en la normativa nacional, de acuerdo a lo expresado anteriormente.

La publicación de los actos administrativos difiere de la publicación de disposiciones generales. Sustituye a la notificación para aquellos actos que tengan por destinatarios una pluralidad indeterminada de personas (Art. 59.5 LPC). Sin embargo, esa indeterminación de sujetos y ausencia de interesados no excusa en ningún caso el deber de la administración de notificar el acuerdo publicado con respecto de quienes han comparecido en el procedimiento.

Cuando la publicación sustituye a la notificación debe de contener las mismas menciones que a notificación. Además, la notificación es sustituida también por la publicación cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo, el cual deberá especificar el medio de publicación en el cual se hará dicha publicación.

Además, el órgano competente puede determinar también la publicación cuando lo aconsejen razones de interés público o cuando la notificación a un solo interesado no sea suficiente para garantizar la notificación, en estos casos la publicación no sustituye sino que complementa la notificación. Es importante también, que la falta de notificación (o publicación) en forma, demora la eficacia del acto cuando éste pueda producir un perjuicio al destinatario, pero no en caso contrario.

CAPÍTULO IV

4.1 LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La invalidez puede definirse, siguiendo a Parada, como "una situación patológica del acto administrativo, caracterizada porque faltan o están viciados algunos de sus elementos". El autor mencionado sigue diciendo que "Como ocurre en toda enfermedad, la crisis puede superarse por el transcurso del tiempo o por aplicación de una terapia adecuada, o ser de tal entidad que el acto termina sin remedio fuera del mundo de los vivos. Y esto es así porque se entiende que unos vicios originan simplemente una nulidad relativa o anulabilidad que cura el simple transcurso del tiempo o la subsanación de los defectos, mientras que otros están aquejados de la nulidad absoluta o de pleno derecho, lo que conduce irremisiblemente a la anulación del acto".²⁴

La doctrina de derecho común ha formulado una teoría general de las nulidades de los actos civiles irregulares. Dentro de ella se reconocen varios grados de invalidez. Estos grados son, según la doctrina clásica admitida por la legislación civil, la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa. Esta última, también denominada anulabilidad, es la que se desarrollará en esta parte de la investigación, no sin antes continuar explicando los demás grados de invalidez.

La teoría de la invalidez de los actos administrativos se ha apartado de los criterios aplicables al Derecho civil en razón de que la actividad de la Administración Pública, es regulada por el Derecho público, con consecuencias evidentemente distintas a las señaladas en el Derecho

²⁴ Parada Vázquez, Ramón, "Derecho Administrativo", Madrid 1995, Ed. Jurídicas y sociales, pag. 176.

privado, al no ser gobernadas las relaciones administrativas por el principio de autonomía de voluntad. Sin embargo, en un sentido amplio, es conocido que la invalidez de los actos administrativos, deviene de alguna desviación frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Al referirnos a la invalidez de los actos administrativos, se hace necesario mencionar lo que señaló la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia:

“Al respecto bien vale señalar que todos los actos administrativos tienen como único origen la ley, pues conforme al principio, elevado en nuestro derecho positivo al rango de constitucional, las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley, por lo que en consecuencia cualquier acto realizado fuera de la ley es un acto arbitrario y en consecuencia de nulidad absoluta.

Siendo la ley el único origen de los actos administrativos, los autores están de acuerdo en que por más que existieran elementos discrecionales en cualquier acto, siempre en él se ha de encontrar por lo menos cuatro elementos reglados, los cuales son: “...la existencia misma de la potestad, su extensión (que nunca podrá ser absoluta, como ya sabemos), la competencia para actuarla, que se referirá a un ente y -dentro de éste- a un órgano determinado y no a cualquiera, y, por último el fin, porque todo poder es conferido por la ley como instrumento para la obtención de una finalidad específica, la cual estará normalmente implícita y se referirá a un sector

*concreto de las necesidades generales, pero que en cualquier caso tendrá que ser necesariamente una finalidad pública.*²⁵

Ramón Martín Mateo, en relación a la invalidez de los actos administrativos, sostiene que: “Los vicios de los actos administrativos son objeto de un cierto escalonamiento con consecuencias distintas a las previstas en el Derecho privado. Se gradúa el alcance de las infracciones del ordenamiento jurídico atendiendo a su mayor o menor gravedad. En primer lugar, aparecen los actos nulos, detrás vienen los actos simplemente anulables y, por último, ciertas irregularidades que no bastan siquiera para invalidar el acto. Por encima de esta escala se omiten habitualmente por la doctrina una serie de supuestos que pueden ser calificables como de inexistencia; más allá quizá de los actos simplemente nulos podemos detectar, en efecto, la presencia de actuaciones que no tienen relevancia jurídica alguna, es decir, no tienen ni el mínimo de apariencia jurídica que haga necesario el reaccionar contra ellas, pudiendo ser simplemente desconocidas por los particulares, puesto que no cumplen ni con los más elementales requisitos para que dentro de la vida jurídica tengan relieve y trascendencia”.²⁶

Ahora bien, es importante resaltar que en cuestión de invalidez es preciso diferenciar el sistema de nulidades en el derecho civil y e el derecho público. En este sentido, Agustín Gordillo, en su libro Tratado de Derecho Administrativo, advierte que en el derecho civil la nulidad suele concebirse como una sanción por la ausencia o la alteración de un elemento constitutivo del acto; en cambio en el derecho administrativo la nulidad deriva de la imposibilidad del acto de integrarse en un ordenamiento jurídico dado, de su

²⁵ Fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, julio del 2002, Gaceta judicial. Año CIII. Serie XVII. No. 10, pag 3346.

²⁶ Citado por Morales Tobar, Marco, “Guía didáctica de estudio-Derecho Procesal Administrativo”, pag 169.

violación objetiva de principios jurídicos, antes que de un elemento suyo viciado o faltante. Esto es así porque en el derecho privado el énfasis sobre la voluntad de las partes “contribuye a presentar cada acto como definiendo su propio orden jurídico” y por ello, si bien existen también nulidades por infracciones al orden público, las principales son aquellas que emanan de una imperfección de los mismos elementos que constituyen el acto. En cambio, las nulidades administrativas no dependen de cuál elemento del acto está viciado, sino de la importancia de la infracción al orden jurídico.

En el Derecho civil los vicios que originan las nulidades se encuentran mayoritariamente, contemplados expresamente en el Código Civil, especificándose inclusive, qué tipo de nulidad corresponde a cada vicio, a diferencia de lo que sucede en el Derecho administrativo, en cuyo sistema no todos los vicios están recogidos explícitamente en la ley, debiendo efectuarse una valoración de cada vicio en función del caso concreto; reconociendo que, preponderantemente los vicios de los actos administrativos devienen de las actuaciones arbitrarias de la Administración, se hace imposible reducir el examen de los vicios de los actos administrativos, a una fórmula única general.

Analizado de manera breve lo que significa invalidez de los actos administrativos, centraremos nuestra atención a las dos categorías básicas de las nulidades en el derecho administrativo, las cuales son, la nulidad absoluta o de pleno derecho y la anulabilidad o nulidad relativa.

4.2 NULIDAD ABSOLUTA

Cuando un acto es nulo, afectando una norma de orden público y vulnerando a toda la sociedad, no tiene ningún efecto jurídico, y cualquier juez, puede

por lo general, declarar la nulidad de oficio. Se le conoce como nulidad absoluta.

De acuerdo con la doctrina de Eduardo García de Enterría, un acto nulo, con nulidad absoluta o de pleno derecho, es un acto cuya nulidad es intrínseca y carece ab initio de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación. Comporta una ineficacia inmediata, ipso iure, del acto, carácter erga omnes de la nulidad e imposibilidad de sanarlo por confirmación o prescripción. La nulidad del acto supone que el acto es nulo sin necesidad de intervención del juez.

El acto administrativo nulo es aquel que nace sin ningún efecto jurídico; pues su defecto de contradicción jurídica es tan evidente o manifiesto que de su simple apreciación y análisis surge su ineficacia, su invalidez jurídica. La propia administración pública tiene competencia para reconocer su nulidad, mediante la expedición de otro acto que lo deje sin efecto, siempre que no haya declarado derechos subjetivos y no se lo haya publicitado; pues caso contrario; esto es cuando hace tal declaración y la notificación se ha producido, goza provisoriamente de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y solo puede quedar sin efecto por decisión jurisdiccional que siempre tendrá efectos retroactivos.

La revocación de los actos administrativos, una vez que el acto administrativo hubiese generado derechos a terceros, su impugnación debe ser realizada en sede judicial a fin de conseguir su anulación, la cual cabe advertir, no opera de oficio.

Una vez establecido a que se refiere la nulidad absoluta o de pleno derecho, conviene señalar lo que nuestro ordenamiento jurídico manifiesta al

respecto. Así, el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, dice:

“Art. 129.- Nulidad de pleno derecho.

1. Los actos de la Administración Pública son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a. Los que lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en el artículo 24 de la Constitución Política de la República;*
- b. Los dictados por órgano incompetente por razón de la materia, del tiempo o del territorio;*
- c. Los que tengan un contenido imposible;*
- d. Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta;*
- e. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración, sean colegiados o no;*
- f. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición; y,*
- g. Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.*

2. En concordancia con lo estipulado en el artículo 272 de la Constitución, también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, los tratados internacionales, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias

reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

De lo anotado pueden apreciarse los casos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos.

Así mismo, el artículo 167 del citado cuerpo legal, establece:

Art. 167. Revisión de disposiciones y actos nulos.

1. La Administración Pública Central, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declarará de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en este estatuto.

2. Asimismo, en cualquier momento, el máximo órgano de la Administración Pública Central, sea ésta adscrita o autónoma, de oficio, y previo dictamen favorable del Comité Administrativo, podrá declarar la nulidad de actos normativos en los supuestos previstos en este estatuto.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Comité Administrativo cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad de este estatuto o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. El Presidente de la República, los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, al declarar la

nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, si caben indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, las cuales deberán ser liquidadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente, en la vía de ejecución pertinente.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma estimada por silencio administrativo.

De la norma transcrita, se evidencia la facultad de la Administración Central de revisar de oficio los actos administrativos nulos de pleno derecho y la limitación de los plazos en que deberá dictarse la resolución, so pena de que el procedimiento caduque, contemplándose del mismo modo el reconocimiento de indemnizaciones a los interesados por la declaratoria de nulidad del acto administrativo.

El Dr. Marco Morales Tobar, en su obra Texto Guía de Derecho Procesal Administrativo, nos explica que los actos administrativos surgidos como consecuencia de decisiones de otros poderes públicos con incidencia en las instituciones u órganos sujetos al Estatuto de Régimen Jurídico u Administrativo de la Función Ejecutiva, también deberán ser extinguidos cuando el acto contenga vicios no convalidables o subsanables.

En este sentido, el artículo 93 del citado cuerpo legal, establece que: *“Cualquier acto administrativo expedido por los órganos y entidades sujetas a este estatuto deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados”.*

Así, debe quedar definitivamente entendido que, la extinción de un acto administrativo por la propia Administración, es posible mediante la expedición de un nuevo acto que lo deje sin efecto, siempre y cuando dicho acto no hubiere sido ejecutado, ni tampoco hubiere declarado derechos al administrado.

En el evento de que la Administración intentare revocar este acto administrativo, deberá declarar su lesividad mediante resolución administrativa y demandar su anulación en sede jurisdiccional.

4.3 ANULABILIDAD

Como norma general, podríamos decir que los actos en los que encontremos un vicio no manifiesto, en los que se requiera algún tipo de indagación más profunda, serán anulables. En estos casos hay que decir que la Administración podrá convalidar el acto si hace enmienda de los vicios que lo afectan. A diferencia de la nulidad, la anulabilidad se constituye cuando es declarada por el órgano que la dictó.

Son anulables los actos administrativos regulares con vicios leves, que no impiden la existencia de los elementos esenciales. Si el acto ya ha sido notificado, dicha anulabilidad debe ser solicitada en sede judicial por la Administración. Sin embargo puede ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado: hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución lo favorece sin perjudicar a terceros; y, si el derecho hubiera sido otorgado a título precario.²⁷

²⁷ Cassagne Juan Carlos, "Derecho Administrativo", Séptima Edición, Ed. Lexis Nexos Abeledo Perrot, Buenos Aires, 443.

Andrés Serra 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”.²⁸

García de Enterría en cuanto a los actos administrativos anulables, manifiesta que la anulabilidad se establece por el ordenamiento en beneficio exclusivo del particular afectado del acto viciado. Para ello se reconoce a éste la posibilidad de reaccionar contra el mismo y de solicitar la declaración de nulidad del acto. Si esta reacción del afectado no se produce el ordenamiento se desentiende del vicio cometido, que, de este modo, se considera purgado en aras de la seguridad jurídica, con la que se estima incompatible el mantenimiento de una situación de pendencia prolongada. Por las mismas razones, la propia Ley permite la convalidación de los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan, convalidación que producirá efectos a partir de la fecha en que tenga lugar.

Con lo manifestado, se puede apreciar que el supuesto de anulabilidad se circunscribe a una infracción menor al ordenamiento jurídico, remediable mediante la enmienda del vicio del acto del que originalmente adolece el acto administrativo, pues al estar dicho acto investido de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, se determina un límite de tiempo para su impugnación, en resguardo de la seguridad jurídica y satisfacción de los fines públicos.

²⁸ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, Ed. Olimpo, México 1959, pag 265.

Al respecto de la figura de anulabilidad, el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, manifiesta lo siguiente:

Art. 130. Anulabilidad.-

- 1. Son anulables los actos de la administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.*
- 2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.*
- 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo, salvo que se hubiese producido el silencio administrativo, en cuyo caso, la actuación será nula de pleno derecho.*

De la norma legal transcrita, resulta que la anulabilidad de los actos administrativos dependerá de que los vicios de los cuales se encuentren afectados, afecten de manera latente el derecho de defensa de los administrados, caso contrario se prevén los recursos al servicio tanto de la Administración como de los administrados, para restaurar el orden jurídico lesionado en el procedimiento administrativo, a fin de evitar que la excesiva formalidad de los recursos de orden procedimental abrumen la buena marcha del procedimiento en cuestión.

4.4 REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN

Como hemos visto en líneas anteriores, los actos administrativos pueden ser revisados si en ellos hubiere vicios que dieren origen a falencias subsanables o insubsanables de los mismos.

Partiendo de un acto administrativo ya existente, se plantea la posibilidad de su modificación, su sustitución o eliminación a consecuencia de otro acto posterior dictado en el seno de la Administración por el mismo órgano del que emanó el acto o por otro superior, bien por propia iniciativa de la Administración o bien a instancia de parte interesada.

Estamos todavía en el campo propiamente administrativo, es decir, la revisión de los actos se efectúe dentro y por la Administración, a diferencia de la revisión judicial, que sale de la órbita de la Administración entrando en juego las facultades correctoras de los tribunales.

Esencialmente juega aquí, en torno a la seguridad, el principio de respeto a los derechos adquiridos.

La revisión de los actos administrativos puede hacerse, bien de oficio por la propia Administración, bien a petición de los particulares. En el primer caso, desembocará en un acto contrario, por el que la Administración, por propia iniciativa, retira del mundo del derecho un acto anterior. Este acto contrario puede venir a su vez basado en razones de mera oportunidad, revocación, o bien en razones de ilegitimidad del acto revisado.

La revisión rogada, o a instancia de parte, implica el desencadenamiento de un procedimiento que trata de conseguir que se elimine o altere según

voluntad expresada en el recurso, el acto controvertido por ser contrario al ordenamiento jurídico.

Citando nuevamente al Dr. Marco Morales Tobar, en cuanto a la revisión de los actos administrativos por la propia administración, indicaremos que “los actos administrativos anulables pueden ser convalidados por la Administración, subsanando los vicios de que padezcan, en miras a salvaguardar la estabilidad jurídica haciendo predominar el concepto de lo sustancial frente a lo adjetivo, evitándose de esta manera permanentes pronunciamientos sobre ilegalidades que la administración hubiere podido corregir”.

En tal sentido, de acuerdo al sistema de nulidades que operan de pleno derecho, el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, determina aquellos vicios que impiden la convalidación del acto y aquellos vicios que son susceptibles de convalidación. A continuación transcribiremos las normas legales correspondientes para un mayor entendimiento del tema.

Art. 94.- VICIOS QUE IMPIDEN LA CONVALIDACION DEL ACTO.- *No son susceptibles de convalidación alguna y en consecuencia se considerarán como nulos de pleno derecho:*

- a)*** *Aquellos actos dictados por un órgano incompetente por razones de materia, territorio o tiempo;*
- b)*** *Aquellos actos cuyo objeto sea imposible o constituya un delito; y,*
- c)*** *Aquellos actos cuyos presupuestos fácticos no se adecuen manifiestamente al previsto en la norma legal que se cita como sustento.*

Tampoco son susceptibles de convalidación aquellos actos cuyo contenido tenga por objeto satisfacer ilegítimamente un interés particular en contradicción con los fines declarados por el mismo acto, así como los actos que no se encuentren debidamente motivados.

Art. 95.- VICIOS SUSCEPTIBLES DE CONVALIDACION.- *Todos los demás actos que incurran en otras infracciones al ordenamiento jurídico que las señaladas en el artículo anterior, inclusive la desviación de poder, son anulables y por lo tanto podrán ser convalidados por la autoridad tan pronto como dichos vicios sean encontrados con el propósito de garantizar la vigencia del ordenamiento jurídico. La convalidación de los actos regirá desde la fecha en que se expide el acto convalidatorio.*

Si el vicio es de incompetencia por el grado, el acto viciado será 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.

Con los artículos anotados, resulta más que sencillo entender lo que permite la misma ley en cuanto a los actos que son susceptibles para ser convalidados y cuales no, entendiéndose taxativamente que nuestro ordenamiento legal estipuló dicha diferenciación de manera clara y precisa para que su cumplimiento sea efectivo.

4.5 LA REVOCACIÓN

La revocación es un acto administrativo emanado de la propia Administración, encaminado a dejar sin efecto un acto administrativo por causa de oportunidad, de conveniencia del interés público o de legitimidad.

Sin embargo cabe recordar, que la potestad revocatoria no es irrestricta, más aún cuando el acto administrativo hubiere declarado derechos subjetivos, en cuyo caso la Administración deberá declarar lesivo el acto, a diferencia de los actos de administración que pueden ser revocados en cualquier tiempo, en virtud de que no rebasan la esfera administrativa.

Por otra parte, la revocación es aceptada, como ya también hemos indicado, como uno de los modos de extinción de actos administrativos. Una eliminación del mundo jurídico que tiene lugar “cuando la pervivencia de sus efectos se manifiesta en contradicción con los intereses públicos que la Administración debe tutelar”.²⁹ De ahí que con la revocación claramente subyace, por tanto, la necesidad de sujetar un acto válido, previamente dictado por la Administración, a las exigencias del interés público, y ello por razones de justicia, y no de simple legalidad, lo que permite distinguir a su vez nítidamente entre supuestos de revocación y casos de anulación o invalidación,

Debe advertirse, que “los términos revocación y anulación suelen ser empleados indistintamente por la Ley, la jurisprudencia e, incluso, la doctrina, aunque en ésta existen opiniones diversas en relación al diferente significado de uno u otro.

Ciertamente anulación y revocación responden, por tanto, a fenómenos y realidades diversas,

4.6 LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES

El Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, al respecto del tema en cuestión, establece:

²⁹ www.revistaderecho.com, Sentencia del TS de España, de 25 de septiembre de 1981.

Art. 98.- RECTIFICACIONES.- Los errores de hecho o matemáticos manifiestos pueden ser rectificadas por la misma autoridad de la que emanó el acto en cualquier momento hasta tres años después de la vigencia de éste.

Art. 170.- Revocación de actos y rectificación de errores.

1. La Administración Pública Central podrá revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

2. La Administración Pública Central podrá, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

La doctrina ha coincidido en que la rectificación de errores de “hecho o matemáticos”, según lo recoge nuestra legislación, no implica una revocación del acto en términos jurídicos. A criterio de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández el acto materialmente rectificado sigue teniendo el mismo contenido después de la rectificación, cuya única finalidad es eliminar los errores de transcripción o de simple cuenta con el fin de evitar cualquier posible equívoco.

En el mismo sentido, nuestro Código Tributario prevé los casos en los que la Administración está facultada a rectificar los errores de hecho y de cálculo constantes en sus actos de determinación y en sus resoluciones.

Art. 146.- Rectificación de errores de cálculo.- La administración podrá rectificar en cualquier tiempo, dentro de los plazos de prescripción, los

errores aritméticos o de cálculo en que hubiere incurrido en actos de determinación o en sus resoluciones.

Con lo antes indicado, debe quedar claro que el procedimiento de rectificar errores de hecho, no es la manera por la cual se pretenda cambiar el fondo o la verdad material del acto, por lo que la ejecutoriedad del mismo no entra en discusión, lo único que se está haciendo es corrigiendo *lapsus calamis*, cometidos de buena fe por el actuario o servidor a cuyo cargo estuvo la redacción o emisión del acto o resolución.

4.7 EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Se dice que una ley o un acto es retroactivo cuando vuelve sobre el pasado para estimar las condiciones de validez de un acto jurídico, destruyendo o modificando sus efectos jurídicos iniciales. El régimen de seguridad administrativa exige que los actos administrativos no se apliquen retroactivamente salvo los casos de excepción.

La no retroactividad de los actos administrativos, se dice que es un principio general de derecho. Cuando se trata de reglamentos, el principio de la no retroactividad puede deducirse; aunque no hable formalmente más que de leyes, se puede sostener que el reglamento administrativo es una ley en el sentido del ya que se trata de una disposición de carácter general. Pero parece imposible deducir la no retroactividad de los actos administrativos individuales o particulares; lo que la jurisprudencia constantemente aplica, resulta de un principio general de derecho.

El principio de la retroactividad de los actos administrativos ofrece problemas numerosos por la naturaleza misma de la actividad de la administración pública. Tal es el caso de las leyes de impuestos, que requieren algunas de

ellas el tránsito del tiempo; sin embargo, debe volver sobre el pasado para considerar la situación concreta del causante. No debe confundirse el principio de la no retroactividad con el de la intangibilidad de los efectos individuales de los actos jurídicos.

Este principio implica una interdicción para los órganos administrativos de afectar, aún para el futuro, los derechos adquiridos, mientras que el principio de la no retroactividad comporta la imposibilidad de que la administración de sus decisiones un carácter retroactivo.

CAPÍTULO V

5.1 EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA EJECUTIVA

El sistema de autotutela reviste a la Administración Pública de la facultad de tutelar por sí mismas sus situaciones y actuaciones jurídicas, lo que implica su ejecutoriedad, vinculada al principio de presunción de juridicidad del cual se encuentran recubiertos los actos administrativos, lo que constriñe a su inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la posibilidad de impugnación del acto.

En un sentido amplio, el principio de autotutela involucra que las decisiones de la Administración están investidas de fuerza ejecutiva, lo que impone su inmediato cumplimiento mediante coacción propia, eximiéndose de la necesidad de contar con el amparo de órgano jurisdiccional, de tal suerte que, si el acto administrativo emanado de autoridad competente, es perfecto y por tanto guarda todas las condiciones para su plena validez, se convierte en ejecutorio. El sentido de la ejecutoriedad del acto es como manifestamos, que el mismo es de cumplimiento obligatorio, sin necesidad de que la autoridad administrativa deba recurrir a ninguna otra instancia, sino que

posee sus propios medios para hacer cumplir sus decisiones y resoluciones.³⁰

Además de la autotutela declarativa la administración goza también de la autotutela ejecutiva, es decir, que además de presumirse validos sus actos puede hacer uso de la coacción frente a terceros para ejecutar esos actos.

La autotutela ejecutiva suele estar referida a la ejecución forzosa de los propios actos de la administración cuyos destinatarios resisten a su cumplimiento. Pero además, de la ejecución forzosa donde el acto administrativo juega un papel de “título ejecutivo”, donde se parte de una acto previo que la administración desea realizar y para ello se sirve de esa coacción, además, existe también la llamada coacción directa, donde no se parte de una acto previo, sino que directamente la administración defiende su posesión sobre los bienes, pero sin que antes hubiera un acto previo sobre los mismos.

Esa autotutela, sigue siendo previa y no definitiva, así pues, aunque se aplique ello no imposibilita el conocimiento ulterior por parte de los tribunales contencioso-administrativo, que puede estar referido a la validez del acto que juzgó como a la validez misma de la ejecución forzosa y la observancia de sus límites. En dicha ejecución, se prohíbe de forma importante la inmisión judicial en la misma, ya que es un ámbito reservado formalmente a la administración y donde los jueces solo pueden intervenir por la vía estricta que permite el recurso contencioso-administrativo.

El artículo 162 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, al respecto de la ejecución forzosa, manifiesta:

^{30 30} Citado por Morales Tobar, Marco, “Guía didáctica de estudio-Derecho Procesal Administrativo”, pag. 186

Art. 162.- Ejecución forzosa.- *La Administración Pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los tribunales para efectos de dicha ejecución.*

Se debe tener presente que los actos administrativos son de ejecución forzosa, esto es, su cumplimiento es inmediato y la validez de los mismos no está en duda, sobreentendido que, el acto es constitucional, legítimo y legal y por tanto debe ser cumplido.

Desde luego, los actos a lo que se les aplica la regulación correspondiente a la ejecución forzosa, son aquellos susceptibles de ser ejecutados por la Administración en caso de incumplimiento por parte de su destinatario, lo que precisa de modo imperativo que el acto administrativo sea ejecutivo y eficaz en el marco del respecto del principio de legalidad de la actuación administrativa, lo que constituye una garantía fundamental de los ciudadanos frente a la acción de la Administración, por lo que se vinculan indisolublemente al principio de que las decisiones administrativas deben adoptarse por el órgano competente y de acuerdo con el procedimiento establecido.

En definitiva la autotutela ejecutiva, deviene de la especial situación de la Administración en ejercicio de su poder público que, se desenvuelve en una esfera de acción independiente frente a los demás funciones del Estado, en cuya virtud las resoluciones emanadas de su seno son imperativas y ejecutables, sin el auxilio ni intervención de los órganos jurisdiccionales, por lo que la actividad administrativa es esencialmente oportuna, inmediata,

directa, permanente y eficaz, sin que admita dilaciones ni tampoco incidentes, como puede ocurrir en las actuaciones de las otras funciones del Estado.

5.2 MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA

Manuel María Díez glosando lo enseñado por la doctrina, indica que para que el acto sea objeto de ejecución forzosa debe completar las siguientes condiciones: *“a) que sea acto administrativo; b) que sea perfecto, vale decir que tenga todos los elementos esenciales para su existencia; c) que se exigible, es decir apto para producir los efectos a que está destinado”*.

Es imperativo recordar que, la ejecutividad del acto opera cuando éste es jurídicamente eficaz. Afirma el propio Díez que la ejecución forzosa debe ir precedida de una intimación al obligado, la fijación de un término y la advertencia de que, transcurrido éste, se hará efectiva a la ejecución.

La ejecutividad o ejecución forzosa no es un procedimiento privativo de la administración; así las leyes deben ser acatadas, las sentencias cumplidas y los actos administrativos ejecutados; de suerte que, los actos de las funciones del Estado, son para ser cumplidos o acatados.

En consecuencia, dentro de las condiciones necesarias requeridas para la ejecutividad de los actos administrativos, se exige que la actividad administrativa tenga su fuente expresa en la ley, el hecho de que el administrado oponga su resistencia, y finalmente, que la ejecución forzosa se circunscriba de modo estricto a la actividad prescrita en la ley.

Las legislaciones establecen que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo son inmediatamente ejecutivos. A tal fin las

Leyes establecen distintos medios de ejecución forzosa cuando los particulares no cumplen voluntariamente lo establecido en el acto administrativo.

Juan Carlos Cassagne³¹, nos ofrece una distinción de los medios forzosos existentes, los cuales son:

Apremio sobre el Patrimonio. Es el procedimiento de cobro de la Administración de las cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Se trata de una situación que se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, en materia tributaria. Requiere que se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública de los mismos.

Ejecución subsidiaria. Es la realización por la Administración, o a través de personas que se determinen por la misma, de actos que imponen obligaciones de hacer y que no sean personalísimos, ante el incumplimiento del sujeto obligado. Este procedimiento, concretamente se prevé para el restablecimiento de la legalidad urbanística, con la ejecución de una obra por parte de la Administración o de empresa contratada. Los costes resultan a cargo del obligado, pudiendo seguirse para ello el apremio sobre el patrimonio.

Multa coercitiva. Que es la imposición de multas reiteradas en lapsos de tiempo para obligar a cumplir lo ordenado. Esta imposición de multas esta reservada a los actos personalísimos en que no quepa la compulsión directa,

³¹ Cassagne Juan Carlos, “Derecho Administrativo”, Séptima Edición, Ed. Lexis Nexos Abeledo Perrot, Buenos Aires, 524.

o no sea conveniente o cuya ejecución el obligado pudiera encargar a un tercero. Las multas son compatibles con las sanciones administrativas.

Compulsión sobre las personas. Es en los casos en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la Ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por Ley. La obligación ha de ser personalísima de hacer o no hacer.

No obstante de lo mencionado, y tomando en cuenta nuestra legislación, el medio de ejecución forzosa más común, es la acción coactiva, usada por varias administraciones.

En este contexto, es válido referirnos a lo que expresa el artículo 157 del Código Tributario, mismo que manifiesta:

Art. 157, Código Tributario.- Acción coactiva.- *Para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las administraciones tributarias central y seccional, según los artículos 64 y 65, y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66, gozarán de la acción coactiva, que se fundamentará en título de crédito emitido legalmente, conforme a los artículos 149 y 150 o en las liquidaciones o determinaciones ejecutoriadas o firmes de obligación tributaria.*

5.3 LA COACCIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA

La coacción administrativa también es llamada ACCIÓN DIRECTA. La coacción se va a aplicar en dos supuestos:

- Ejecución forzosa de los actos administrativos.
- Incidir directamente en una situación de hecho para modificar son la existencia de un acto administrativo previo (coacción directa).

Es supuesto específico de coacción administrativa lanzada inmediatamente sobre una situación de hecho contraria al orden sin que exista un acto administrativo previo.

La coacción directa no significa que pueda utilizarse la fuerza sin ningún motivo, esta coacción tiene que estar siempre encaminada bien a reestablecer el orden o bien a defender la situación de personas o bienes. Requiere una decisión previa, una orden expresa de utilización de la fuerza, tomado normalmente de forma verbal y encomendada habitualmente a autoridades ejecutivas.

La coacción directa además supone una declaración provisional, pues una vez que desaparece el riesgo que ocasiona, la Administración tiene que volver a su forma habitual de actuar (el procedimiento administrativo establecido por las normas). La coacción directa carece de una regulación general (a diferencia de la ejecución forzosa) y por tanto su regulación hay que buscarla en concretas normas sectoriales. Otto Mayer determinó los supuestos en los que puede existir coacción directa:

- La autodefensa administrativa.
- El impedimento de hechos delictivos.
- Medidas en estado de necesidad.

5.4 COECCIONES ILEGÍTIMAS. LA VÍA DE HECHO

Toda coacción administrativa que vaya más allá de los límites de la ejecución forzosa o de la coacción directa es ilegítima y la Administración constituirá una vía de hecho, es decir, un abuso de la prepotencia de hecho por parte de la Administración y al margen del derecho. El efecto fundamental es que la situación privilegiada de la Administración la pierde y se convierte en la de un sujeto jurídico privado.

Los supuestos de vías de hecho están resumidos en tan solo dos:

- La inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura de la actuación administrativa.
- Una irregularidad o exceso en la propia actividad de ejecución.

Para precisar más en el tema en cuestión, diremos que la vía de hecho deviene de un ejercicio ilegítimo de la coacción administrativa, desplegado de forma incontrovertible al margen del marco de la legalidad. García de Enterría y Tomás- Ramón Fernández la conciben como la inexistencia de una cobertura suficiente del acto, que rompe con la cadena de legalidad por lo que el empleo de la coacción administrativa “constituye una vía de hecho, indigna de toda protección”.

La doctrina reseña que el concepto de hecho es una construcción de Derecho administrativo francés, distinguiéndose tradicionalmente dos modalidades:

“Que la Administración haya usado un poder del que legalmente carece o lo haya hecho sin observar los procedimientos establecidos por la norma que le ha atribuido ese poder”.

Enseñan los mismos autores que en tales supuestos, la Administración Pública queda privada de los privilegios que acompañan al ejercicio de sus poderes.

La ausencia de legitimidad en el ejercicio de la potestad de coacción administrativa opera ante la adopción de un acto manifiestamente, evidentemente irrespetuoso de todo procedimiento consignado en la normativa, sin fundamento jurídico y sin la existencia de una resolución previa que lo sustente.

Los supuestos de vía de hecho pueden incluirse dos grandes grupos: inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura e irregularidad o exceso en la propia actividad de ejecución en sí misma considerada. El primer grupo contempla la inexistencia de acto previo que sustente su ejecución así como los actos nulos de pleno derecho, que fueron analizados en detalle en el capítulo precedente. Por el segundo se entiende que la vía de hecho se perfecciona, pese a la existencia de un acto previo y regular, pero que en su ámbito material de ejecución rebasa el ámbito cubierto por el acto en cuestión; es decir existe un exceso en la ejecución del acto.

5.5 CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo de este trabajo de investigación, los actos administrativos son declaraciones voluntarias que se realizan en el ejercicio de la función pública y que generan efectos jurídicos individuales de manera inmediata.

Muchos son los tratadistas y autores que han aportado con criterios, definiciones, conceptos y estudios acerca del acto administrativo; sin embargo, puedo decir que esta figura tan conocida y estudiada siempre será materia de análisis en una sociedad de constante cambio, en la cual los administrados buscarán la protección y seguridad que la administración como ente estatal esta llamada a brindar.

Los actos administrativos constituyen una parte esencial de la administración pública, para el logro de los objetivos para el logro de los objetivos que esta pretende alcanzar siendo el Derecho Administrativo una rama del Derecho que busca brindar a la sociedad por medio de los servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Los actos administrativos, son herramientas utilizados por la actividad Administrativa.

La comprensión de la naturaleza y aplicación de los actos de la administración nacional nos ayuda a saber no solo cuales son nuestras obligaciones, sino también nuestros derechos como ciudadanos. Además una perspectiva general nos permite apreciar la subjetividad del derecho que tiene especial preponderancia en la administración nacional.

El espíritu del derecho no radica tanto en los hechos como en la expresión de las voluntades de los órganos. Estas voluntades no deben perder de vista la finalidad del bien común, ya que es esta la meta y el propósito del estado, el bien común de los habitantes de la nación. A veces puede confundirse el carácter unilateral de los actos con arbitrariedad o autoritarismo, pero no hay que olvidar que los administradores están en su lugar porque los elegimos a través del voto, por lo tanto, en ultima instancia, también tuvimos nuestro poder de decisión en cuanto a la administración de nuestro país se refiere.

Es muy importante resaltar la importancia de la publicación para determinar la legitimidad de los actos, ya que no puede imponerse un derecho si no es reconocido como tal por el particular.

En fin, el acto administrativo más allá de una simple figura legal, se consagra como un hecho real y latente en el cotidiano desenvolvimiento de toda sociedad, razón por la cual debe ser conocido en su contexto global.

BIBLIOGRAFÍA

Alessi, Renato, "Instituciones de Derecho Administrativo", Tomo I, Ed. Bosch, Barcelona 1970.

Alessandri Arturo, Somarriva Manuel, Vodanovic Antonio. "Tratado de Derecho Civil", ed. Jurídica de Chile, Tomo II.

Bazdrech Luís, "Garantías Individuales", Ed. Trillas.

Barcelona Llop, Javier, "Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos", Santander, Universidad de Cantabria, 1996.

Cassagne Juan Carlos, "Derecho Administrativo", Séptima Edición, Ed. Lexis Nexos Abeledo Perrot, Buenos Aires,.

Dromí, José, "Manual de Derecho Administrativo", Tomo I, Ed. Astrea, Buenos Aires 1987.

Dromi, José Roberto, "Acto Administrativo, Ejecución, Suspensión y Recursos", Buenos Aires, Ed. Macchi, 1973.

Dromi, Roberto, "Derecho Administrativo", 9na edición, Ed. Ciencia y Cultura, Argentina, 2001.

Forsthoff, E., "Tratado de Derecho Administrativo", Madrid-España, 1958.

Fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, julio del 2002, Gaceta judicial. Año CIII. Serie XVII. No. 10.

Gonzalez Pérez, Jesús, "El proceso de lesividad", Madrid, 1958.

Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo III, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979.

Jurisprudencia de la Corte Suprema de justicia de Argentina. www.vlex.com

Morales Tobar, Marco, "Guía didáctica de estudio-Derecho Procesal Administrativo".

Parada Vásquez, Ramón, "Derecho Administrativo", Madrid 1995, Ed. Jurídicas y sociales.

Penagos, Gustavo, "El Acto Administrativo", Ed. Librería del Profesional.

Pérez Fernández del Castillo, "Contratos Civiles", Ed. Porrúa México-2000.

Ramón Martín, Mateo, "Manual de Derecho Administrativo", Ed. Trivium.

Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Ed. Olimpo, México 1959.

Olguín Juárez, Hugo, "Extensión de los actos administrativos, revocación e invalidación", Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1969.

Código Tributario

Constitución de la República del Ecuador,

Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva

Ley de Modernización del Estado

www.revistaderecho.com, Sentencia del TS de España, de 25 de septiembre de 1981.

www.vlex.com