

UNIVERSIDAD DE CUENCA



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

“LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN EL DERECHO PÚBLICO ECUATORIANO”

Monografía previa a la obtención del Título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales.

AUTOR:

RODIL ROLANDO ZHAÑAY GUAPISACA
C.I.0106876683

DIRECTOR:

DR. MARCO ANTONIO MACHADO CLAVIJO
C.I.0101410009

CUENCA-ECUADOR
2017



RESUMEN

El presente proyecto de investigación tiene como presupuesto básico el estudio de la figura jurídica denominada Acción de Lesividad. Se desarrollara este proyecto de investigación a la luz de los pronunciamientos expuestos en la sentencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y de los juzgados de primera y segunda instancia de nuestro país cuando los administrados se han visto en la necesidad de buscar amparo en la justicia Constitucional a través de sendas acciones de protección que en la mayoría de los casos se han propuesto por la ilegítima revocación de los actos administrativos declarativos de derechos para el administrado o terceros sin mediar procedimiento administrativo alguno como lo prescribe nuestro ordenamiento jurídico en los casos de lesividad. Se consultara ensayos, tesis, artículos, diccionarios, legislación y libros dentro de los cuales se ha hecho un análisis sobre esta figura jurídica, como está definida por la doctrina y la definición de nuestro ordenamiento jurídico, el procedimiento en sede administrativa y el ulterior procedimiento judicial en la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el fin de lograr la anulación del acto administrativo que lesione el interés público.

PALABRAS CLAVES:

Declaración de lesividad, nulidad de pleno derecho, anulabilidad, interés público, legitimidad, oportunidad.



ABSTRACT

This research studies the legal figure called Lesividad Action. This study was developed as a response of the pronouncements expressed in the sentences of the District Courts for Administrative Litigation, the Contentious-Administrative Chamber of the National Court of Justice and the courts of first and second instance of our country. This occurs when the administrated have found themselves in need of protection in the Constitutional Justice through protection actions that in the majority of cases have been proposed for the illegitimate revocation of the administrative declarative acts of rights for the administered or third parties without any mediation administrative procedure as prescribed by our legal system in cases of Lesividad. Essays, theses, articles, dictionaries, legislation and books will be consulted within which an analysis will be made of this legal concept, as defined by the doctrine and the definition given by our legal system, the administrative procedure and the subsequent judicial procedure in the Contentious-Administrative Jurisdiction in order to achieve the annulment of the administrative act that harms the public interest.

KEYWORDS:

Lesividad Declaration, nullity of right, cancellability, public interest, legitimacy, opportunity.



ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
ÍNDICE DE CONTENIDOS	4
CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	7
CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL	8
DEDICATORIA.....	8
AGRADECIMIENTOS	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	12
ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	12
1.2. Acto administrativo.....	13
1.3. Elementos que constituyen el acto administrativo	15
1.3.1. Declaración	15
1.3.2. Unilateral	15
1.3.3. Efectuada en ejercicio de la función administrativa.....	16
1.3.4. Que produce efectos jurídicos	16
1.3.5. Individuales o generales	17
1.4. Requisitos de validez del acto administrativo.	17
1.4.1. Competencia	18
1.4.2. Objeto.....	19
1.4.3. Voluntad	19
1.4.4. Procedimiento	20
1.4.5. Motivación	20
1.5. Caracteres y efectos del acto administrativo	22
1.5.1. Legitimidad	22
1.5.2. Ejecutividad.....	23



1.5.3. Ejecutoriedad (autotutela ejecutiva o de cumplimiento)	24
1.5.4. Estabilidad	25
1.6. Potestad revocatoria de la administración (Principio de autotutela administrativa)	26
1.6.1. Por razones de ilegitimidad.....	28
1.6.1.1 Actos anulables	28
1.6.1.2. Nulidad absoluta o de pleno derecho	28
1.6.2. Revocación del acto administrativo por razones de Oportunidad	30
1.7. Diferencia entre revocación y anulación de los actos administrativos.	32
CAPITULO II	33
ACCIÓN DE LESIVIDAD.....	33
2.1. Consideraciones	33
2.2. Acto administrativo irrevocable	34
2.3. Concepto.....	35
2.4. Acción de lesividad como excepción al principio de autotutela administrativa.....	37
2.5. Declaración de lesividad, condición necesaria para instaurar la acción de lesividad	39
2.5.1. La declaratoria previa de lesividad para el interés publico	40
2.5.1.1 Declaratoria de lesividad (acto administrativo inimpugnable).....	40
2.5.2. Su impugnación ante el tribunal distrital de lo contencioso administrativo que corresponda.	43
2.6. Acto administrativo regular	44
2.7. Acto anterior que lesiona el interés público.	45
CAPITULO III	48
PROCEDIMIENTO PARA PLANTEAR LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO.....	48
3.1. Declaración de lesividad previa	48
3.2. Caducidad para la declaratoria de lesividad	49
3.3. Requisitos subjetivos:	50
3.3.1. Demandante.....	50
3.3.2. Demandado.....	50
3.3.3. Órgano judicial (Tercero imparcial).....	51



3.4. Requisitos objetivos	51
3.4.1. Acto estable	51
3.4.2. Actos lesivo	51
3.5. Caracteres de acto impugnabile	51
3.5.1. Que declare derechos subjetivos.....	52
3.6. Requisitos formales.....	52
3.6.1. Procedimiento	52
3.6.2. Pretensión procesal	52
3.6.3. Prueba de lesividad.....	52
3.7. Desenvolvimiento del proceso.	53
3.7.1. Audiencia preliminar.....	53
3.7.2. Audiencia de juicio	54
3.8. Terminación del proceso.....	54
DEL ESTUDIO REALIZADO DE PUEDE CONCLUIR:	55
RECOMENDACIONES:	59
BIBLIOGRAFÍA:	60



CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Rodil Rolando Zhañay Guapisaca, en calidad de autor/a y titular de los derechos morales y patrimoniales de la Monografía “LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN EL DERECHO PÚBLICO ECUATORIANO”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, Diciembre de 2017

Rodil Rolando Zhañay Guapisaca

C.I.0106876683



CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Cláusula de Propiedad Intelectual

Rodil Rolando Zhañay Guapisaca, autor de la Monografía "LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN EL DERECHO PÚBLICO ECUATORIANO", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, Diciembre de 2017

Rodil Rolando Zhañay Guapisaca

C.I.0106876683



DEDICATORIA

A mi madre, la luz de mi vida, mi protectora, mi bien hechora Sra. Rosa Guapisaca, mi gratitud es eterna por tu paciencia, consejos, enseñanzas y por tu amor incondicional hacia mí y mis hermanos; que la divina providencia me permita tenerte siempre a mi lado.

Rodil Rolando Zhañay Guapisaca



AGRADECIMIENTOS

A mis hermanos y hermanas, Raúl, Luis, Mirian y Melina, por su apoyo inmutable en todo momento, gracias por su paciencia y amor.

A mi sobrina Marilyn Saenz por ser la alegría de nuestro hogar e inundarnos de indecible felicidad con su genuina inocencia propia de sus tempranos años.

A mis amigos de toda la vida, Ismael Izquierdo, Sebastián Galan, Santiago Abril, Andres Sarmiento, David Sinchi, Marlon Ordoñez, Francisco Bravo, Carlos Moreno, Francisco Ochoa, Ulises Freire, Jonnatan Quito. La vida sin duda me premio con su preciada fraternidad.

A mi amigo y maestro Dr. Marco Antonio Machado Clavijo, por sus sinceros consejos, por su inefable bondad, por guiarme en los pasos de esta noble profesión y por la invitación que día a día me hace para no claudicar en la lucha por la materialización de los Principios Universales del Derecho.

Rodil Rolando Zhañay Guapisaca



INTRODUCCIÓN

La institución de lesividad dentro del derecho público ecuatoriano, se configura como una medida de carácter excepcional de la que goza exclusivamente la administración pública ya que la misma ha de accionarse cuando la administración considere retirar del mundo jurídico un acto legítimo o anulable que ha conferido derechos legítimos para el administrado o terceros pero que lesiona el interés público. Decimos que es una medida de carácter excepcional porque limita la facultad revocatoria de la administración y la consecuente aplicación del principio de autotutela administrativa.

Impedida la administración de revocar sus propios actos la misma por mandato legal está obligada a apoyarse en otra función del Estado, la Función Judicial propiamente dicha a través del órgano jurisdiccional competente que es el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo ya que es el órgano que atribuida la facultad de realizar el control de legalidad del actos administrativos y de encontrar merito declarar lesivo el acto para el interés público.

Para poder acceder al órgano judicial como requisito procesal la administración deberá declarar al acto como lesivo al interés público mediante un procedimiento administrativo en el que se escuche al administrado o terceros, respetado los principios y garantías básicas del derecho al debido proceso. La declaración de lesividad como el inicio de la acción están sujetas a un plazo legal.

En el presente trabajo de investigación realizaremos un análisis minucioso de esta institución, de su práctica dentro del sistema jurídico ecuatoriano, su procedimiento en sede administrativa así como en la vía judicial, su eficacia, críticas en su aplicación, los pronunciamientos de la doctrina nacional e internacional respecto de la misma así como las sentencias emitidas por jueces nacionales que han resultado la aplicación de esta figura jurídica.



CAPÍTULO I

ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para el cumplimiento de sus actividades, nuestro Estado Constitucional de Derechos y Justicia se encuentra dotado del poder suficiente para imponerse sobre sus habitantes y así llegar a la consecución de su fin que no es otro que el *“garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en las Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para todos sus habitantes”* (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), derechos constitucionales que son *“de directa e inmediata aplicación por parte de cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”* (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Así los órganos y dependencias de la administración pública derivada de cada una de las 5 funciones del estado (Legislativa, Ejecutiva, Judicial y Justicia Indígena, Electoral y Transparencia Y Control Social) se vuelven garantes de los derechos fundamentales y encuentran su límite de actuación en el respeto irrestricto que debe tener sobre los mismos.

En nuestro Estado Constitucional de Derechos y Justicia, los organismos y dependencias públicas que pertenecen a cada una de las funciones del Estado, así como también sus habitantes están subordinados al imperio del derecho y encuentran su límite en la ley. En virtud de estó, la administración que se encuentra sometida al derecho público le está permitido hacer únicamente aquello que la Constitución y la ley le faculta; no puede así invadir el campo de la libertad individual de cada uno de sus habitantes, esto con el fin de garantizar los principios de legalidad y seguridad jurídica de los derechos de sus administrados.

En cada una de las cinco funciones del estado existe la función administrativa y todo un conjunto de normas que van a regular estas funciones que están encaminadas a cumplir los fines que el ordenamiento jurídico ha atribuido a cada una de los órganos y dependencias que constituyen el Estado. Esta función administrativa no tiene otro deber que la administración, gestión y servicio destinado a favor del



interés público, el bien común de sus ciudadanos. Así la administración exterioriza su voluntad a través de diferentes instituciones jurídicas; a saber:

1. Acto administrativo
2. Acto de simple administración
3. Contrato administrativo
4. Hecho administrativo
5. Acto normativo de carácter administrativo

Todo esto sin perjuicio de que la administración pública pueda excepcionalmente emplear instrumentos de derecho privado, para lograr sus fines.

1.2. Acto administrativo

El acto administrativo es una herramienta importantísima de la que se vale la administración para ejercitar las potestades que la Constitución y la ley asignan a los órganos y dependencias de las cinco funciones del Estado para así operar y construir la realidad social con miras a satisfacer el interés público. Al acto administrativo se vuelve así en una institución exclusiva del derecho administrativo y se constituye como uno de los medios más utilizados por la administración mediante la cual la administración exterioriza sus decisiones. La institución del acto administrativo obedece a fundamentos constitucionales y legales puesto que se vinculan al derecho público, dice Jorge Zavala Egas que esto se logra a través de *“Primero, con los derechos fundamentales. Segundo, su necesaria e incondicional sujeción a la ley y al derecho. Tercero, su vinculación a la seguridad jurídica que comprende el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido procedimiento administrativo.”* (Zavala Egas, 2011).

El acto administrativo se exterioriza a través de acuerdos, resoluciones, decisiones, disposiciones, órdenes, autorizaciones, permisos etc., todas estas formas de exteriorización de la voluntad administrativa debe estar construida sobre lo principios y valores constitucionales y legales sin pretender jamás su vulneración, esta exteriorización de la voluntad tiene como fin último la creación, modificación o



extinción de situaciones jurídicas de los ciudadanos como hemos sostenido anteriormente con el fin de satisfacer el interés público.

Muchos estudiosos del derecho a través de sus extensos estudios han tratado de conceptualizar al acto administrativo, y se vuelve necesario traer a colación dichos pronunciamientos y mostrar cómo define el ordenamiento jurídico al acto administrativo. Roberto Dromi define al acto administrativo como *«toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa»*. (Dromi, 2001). Eduardo García de Enterría define al acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria.” (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2006). Por su parte el jurista Ramón Parada define al acto administrativo como “resolución de un poder público en el ejercicio de potestades y funciones administrativas y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la jurisdicción Contencioso-Administrativa” (Parada, 2012).

Para no extendernos mucho en los conceptos de juristas que se dedican al estudio del acto administrativo traigamos a este análisis la definición que hace nuestro ordenamiento jurídico. Nuestro Código Orgánico Administrativo (**en adelante COA**) que entrara en vigencia el 21 de junio del 2018 y que por su carácter orgánico desplaza el concepto que traer el Erjefe en su artículo 65 del Erjefe lo define en su artículo 98 como *“La declaración unilateral de la voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa ”* (Asamblea Nacional, 2017). De la definición podemos extraer varios elementos que forman el acto administrativo y que se analizaran a continuación.



1.3. Elementos que constituyen el acto administrativo

1.3.1. Declaración

La enciclopedia Espasa define a la declaración como *“Manifestación que hace oralmente o por escrito una persona en un proceso, ante juez o tribunal”* (Tomás Moro, 2005). Esta manifestación, exteriorización de la voluntad administrativa puede ser de diverso contenido a decir de Roberto Dromi señala tres, tales son; **“De decisión.-** *Cuando va dirigido a un fin, a un deseo o querer de la administración. p.ej., una orden, un permiso, autorización o sanción;* **De cognición.-** *Cuando certifica el conocimiento de un hecho de relevancia jurídica; p. ej., certificaciones de nacimiento, defunción e inscripciones en registro públicos; y por último, De opinión.-* *cuando valora y emite juicio sobre un estado, situación, acto o hecho; p.ej., Certificados de buena salud, conducta o higiene”.*(Dromi, 2001)

En cuando a la forma de expedición del acto administrativo con las actuales reformas y a tono con los avances informáticos nuestro ordenamiento jurídico sostiene que *“se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en cualquier expediente administrativo.”* (Asamblea Nacional, 2017)

1.3.2. Unilateral

Es decir que para la formación de la voluntad administrativa no se necesita del auxilio de ninguna otra voluntad para la expedición de acto administrativo. Dromi expresa que *“en el acto administrativo la emanación y contenido de toda declaración depende de la voluntad de un solo sujeto de derecho: el Estado (...) La voluntad del administrado no interviene en la preparación del acto; puede ser la causa de su formación, (...) que solo vale como requisito de eficacia del acto administrativo, pero sin que tal voluntad integre el acto”.* (Dromi, 2001). Así el administrado puede peticionar, solicitar, requerir, demandar o estar conforme con el resultado jurídico que produce el acto administrativo pero en ningún momento interviene en su formación u origen de la voluntad administrativa. Esta es una característica fundamental que le distingue de los contratos administrativos que por su propia naturaleza son bilaterales o multilaterales aunque pertenezcan al ejercicio de la



actividad administrativa. Dromi dice que son actos administrativos “a) *los unilaterales en su formación y en sus efectos, p.ej., la sanción; b) los unilaterales en su formación, pero de efectos bilaterales, p.ej, la jubilación, y c) los bilaterales en su formación y unilaterales en sus efectos, p.ej, la solicitud de aceptación*” (Dromi, 2001)

1.3.3. Efectuada en ejercicio de la función administrativa

Roberto Dromi expresa que “*el acto administrativo es dictado en ejercicio de la función administrativa, sin importar qué órgano la ejerce. El acto puede emanar de cualquier órgano estatal que actúe en ejercicio la función administrativa e incluso de entes públicos no estatales*” (Dromi, 2001). Ha sido motivo de profundos y largos cuestionamientos por parte de los estudiosos del derecho administrativo y de los órganos jurisdiccionales a los cuales se somete el control de legalidad de los actos administrativos cuando se habla de que si lo entes no estatales como por ejemplo las cámaras de producción o de industrias, colegios de abogados, asociaciones, entidades privadas que prestan servicios públicos, como la salud, educación, agua etc., forman parte o no del sector público. Sostengo que sí ya que nuestra Constitución en su artículo 225 dice que el sector público comprende, entre otros y según el numeral 3, a las entidades creadas por la ley para la prestación de servicios públicos. Un claro ejemplo es el que trae el artículo 345 ibídem cuando declara que “*la educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fisco misionales y particulares*”; así a pesar de que dichas instituciones privadas se encuentran sometidas a la legislación privada para sus movimientos de personal y demás obligaciones laborales no cambia el estado de cosas, de que las universidades privadas que prestan el servicio público de educación, por norma constitucional pertenecen al sector público.

1.3.4. Que produce efectos jurídicos

Es decir, crea derechos y obligaciones para las partes, esto es; para la administración y el administrado. Hay que tener en cuenta de que no todo acto jurídico crea derechos y obligaciones, así podremos encontrar actos de simple administración que carecen de fuerza vinculante pero que coadyuvan con elementos



de opinión o juicio a la formación de la voluntad administrativa. Por lo tanto serán actos administrativos aquellos que se caracterizan por su contenido decisorio y que son los creadores, modificadores o extintores de derechos y obligaciones de los administrados siempre y cuando dicho acto reúnan todos los requisitos para su efectiva y validez. Jorge Zabala Egas nos da un claro ejemplo de acto administrativo y dice *“en la expropiación el efecto jurídico es extinguir la situación jurídica del o de los propietarios que son individualizables, pero con el derecho a que la administración les pague el justo precio”*. (Zavala Egas, 2011)

1.3.5. Individuales o generales

Roberto Dromi al respecto dice “característica fundamental del acto es que produce efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance solo individual, al diferencia del reglado, que produce efectos jurídicos generales”(Dromi, 2001). Así, los efectos del acto administrativo se producen de forma directa sin la necesidad de ningún otro para su plena eficacia jurídica y que el acto administrativo sea inmediatamente ejecutable por la autoridad administrativa.

1.4. Requisitos de validez del acto administrativo.

Para que el acto administrativo adquiera plena validez de su existencia y eficacia deberán concurrir ciertos elementos esenciales y que están prescritos en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 99 del **COA**, y que a falta de uno de estos requisitos produciría la nulidad radical del acto; o en su caso la nulidad relativa susceptible de ser subsanada por la administración si el elemento faltante no es grosero; tales elementos son:

1. Competencia
2. Objeto
3. Voluntad
4. Procedimiento
5. Motivación



1.4.1. Competencia

La competencia es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, de modo que su ausencia produce la nulidad absoluta o nulidad de pleno derecho del acto que decide sobre los derechos subjetivos de los administrados. El artículo 226 de nuestra Constitución dice que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, 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 por la constitución y la ley”*. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). El constituyente, a tono con la doctrina, señala que las fuentes de la competencia son solo las señaladas en la norma mencionada. En derecho, la competencia es obligatoria, irrenunciable e improrrogable y se ejerce por los órganos o entidades señaladas en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración cuando se efectúen en los términos previstos en el artículo 67 del **COA**. (Asamblea Nacional, 2017). Lo cual se traduce en que el órgano o entidad que la tiene atribuida no puede decidir, a antojo o conveniencia, si la pone o no en marcha, si hace dejación o abandono voluntario de ella, o si la cede a otro órgano. La competencia viene dada en razón de la materia, grado, tiempo o territorio.

Roberto Dromi dice que la competencia es, *“el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente”*(Dromi, 2001). Nuestro **COA** define a la competencia en su artículo 65 como *“la medida en que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, territorio, el tiempo y el grado.”* (Asamblea Nacional, 2017)

El diccionario jurídico Espasa al hablar de la competencia del órgano que debe emitir el acto administrativo pone en claro que *“El acto administrativo debe emanar de una administración pública. Estas se componen por un conjunto de entes con personalidad jurídica, cuyas competencias son ejercidas por diversos órganos, de los que los titulares son personas físicas. Es fundamental determinar qué órgano de la administración es competente, ya que el acto debe emanar del órgano competente dentro de la administración, por ello debe ser competente en razón de*



la materia, del territorio y de la jerarquía” (Tomás Moro, 2005). Como ya hemos sostenido si el órgano de la administración no tiene competencia sus pronunciamientos a través del acto administrativo estarían dentro de una de las causales de nulidad del acto administrativo que trae nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 105 del **COA**.

1.4.2. Objeto

El objeto será desde luego aquel que el legislador ha propuesto en la norma y para lo cual la ley le ha conferido la competencia al órgano para que la concrete. El objeto siempre será un fin público asignado a cada uno de los órganos e instituciones de acuerdo a su especialidad, por ejemplo las actividades de la policía, las actividades de cada uno de los ministerios, secretarías de gobierno, seguridad pública, salud, etc. Agustín Gordillo dice que *“el objeto o contenido del acto es aquello que el acto decide, certifica u opina”* (Gordillo, 2003). Manuel María Díez, señala que el acto tiene como objeto *“el resultado práctico que el órgano se propone a conseguir a través de su acción voluntaria o todo lo que con él se quiere disponer, ordenar y permitir”*. Así el objeto del acto administrativo tiene que ser claro preciso, cierto, física y jurídicamente posible, de no ser física y jurídicamente posible se constituye en una causal de nulidad de pleno derecho del acto administrativo.

1.4.3. Voluntad

La voluntad se materializa a través personas físicas que son titulares o agentes de los órganos que actúan en ejercicio de una potestad administrativa a través de sus declaraciones así Roberto Dromi dice que *“concurren a la voluntad administrativa elementos subjetivos (intelectivos de los órganos-individuos) y objetivos (normativos procesales)*. Por lo tanto la voluntad de acto administrativo está compuesta por la voluntad subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador”. (Dromi, 2001) La voluntad de la administración debe estar libre de error, fuerza o dolo.

La voluntad de órgano puede ser expresa o tácita, será expresa cuando la voluntad del órgano se revela a través del lenguaje escrito y será tácita cuando opera el silencio administrativo que comporta un acto presunto de aceptación de lo



reclamado, y que constituye un ilícito por la violación del derecho de petición prescrito en nuestra Constitución.

1.4.4. Procedimiento

No es otra cosa que la modalidad de cómo se instrumenta el acto y la manera como se exterioriza la voluntad de la administración. El acto administrativo es sustancialmente formal, y la forma cumple sus finalidades, instrumentar la actividad de la administración pública y dar a conocer al administrado el acto que le confiere derecho y obligaciones. Roberto Dromi expresa que *“la omisión o incumplimiento parcial de las formas de instrumentación (escritura, fecha, firma, etc.) o la formas de publicidad (notificación), puede afectar en distintos grados la validez del acto, según la importancia de las transgresión. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado. La publicación no suple la falta de notificación. La falta de publicación no vicia el acto”*.(Dromi, 2001). Así la validez del acto administrativo es el resultado de su conformidad con los requisitos elementales exigidos por la ley para la formación del acto administrativo, a diferencia de la ilegalidad que es el producto de la constatación por parte de la propia administración o por el órgano jurisdiccional de la inconformidad de acto administrativo con la ley.

Al decir de la eficacia del acto administrativo el **COA** determina en su artículo 101 *“El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado”* (Asamblea Nacional, 2017)

1.4.5. Motivación

El deber de motivación como garantía básica del derecho al debido proceso está reconocida en nuestra Constitución en el artículo 76 numeral 7, literal I, que impone la obligación de motivar las resoluciones de los poderes públicos, *“no habrá motivación dice, si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en los que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se*



encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras y servidores responsables serán sancionados.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Siendo así, el deber de motivación es un deber público y se constituye en una verdadera garantía del administrado y nuestro ordenamiento jurídico prescribe como un elemento sustancial del acto administrativo el deber de motivación, debido a su gran importancia y su reconocimiento de rango constitucional.

Roberto Dromi expresa que “la motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto, está contenida dentro de los que usualmente se denominan considerandos... es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión”(Dromi, 2001) Continúa Dromi “*el acto administrativo, ya sea que su emisión corresponda a una actividad reglada o discrecional, debe siempre basarse en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de emitirse; de lo contrario, estaría viciado por falta de causa o motivo. La causa o motivo constituyen un elemento esencial del acto administrativo*”(Dromi, 2001)

La Corte Constitucional en múltiples fallos se ha pronunciado acerca del deber de motivación en las resoluciones de los poderes públicos (entre las más recientes resoluciones número 097-14-sep-cc, del 4 de junio del 2014; 228-14-sep-cc, 10 de diciembre del 2014, y 049-15.sep-cc, 15 de febrero de 2015), deber que se sintetiza en que los **actos administrativos**, resoluciones y fallos deben ser **razonables**, entendido como fundado en principios constitucionales; **lógico**, porque debe guardar coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión; y **comprensible**, porque debe revestirse de claridad en el lenguaje “*con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto*”.

Determina el **COA** en su artículo 100 que en la motivación del acto administrativo se ha de observar:

1. *El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables a la determinación de su alcance*



2. *La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, y sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo*
3. *La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados. (Asamblea Nacional, 2017)*

Cada órgano administrativo tiene competencias propias y las puede ejercer, según el artículo 226 de nuestra Constitución, de forma coordinada con otros órganos para cumplir los fines propios de la institución y los del estado constitucional de derechos y justicia; el más alto de los cuales, por cierto, es el de respetar y hacer respetar los derechos consagrados por la carta, como se desprende el numeral 9 del artículo 11 de nuestra constitución.

1.5. Caracteres y efectos del acto administrativo

Una vez que han concurrido todos los requisitos o elementos para la formación y validez de la voluntad de la administración, el acto administrativo goza de los siguientes caracteres;

1. Legitimidad
2. Ejecutividad
3. Ejecutoriedad
4. Estabilidad
5. Impugnabilidad

1.5.1. Legitimidad

La presunción de legalidad o legitimidad como quiera llamárselo del acto administrativo se constituye en un privilegio que tiene la administración frente a los administrados, el acto se presume válido y ajustado al derecho mientras su nulidad no haya sido declarada por autoridad competente, ya por la misma autoridad, por el jerárquico superior a través de su impugnación, por presentar recurso extraordinario de revisión o en su defecto mediante control de legalidad ante el órgano judicial correspondiente. Ramón Parada al hablar de la legitimidad dice *“el acto administrativo se perfecciona cuando en su producción concurren todos los*



elementos esenciales, lo que lleva consigo que se le atribuya presunción de validez” (Parada, 2012). Roberto Dromi al hablar de la legitimidad del acto dice *“la presunción de legitimidad indiscutiblemente se caracteriza por ser una presunción legal relativa, provisorio, transitoria, calificada clásicamente como una presunción Iuris Tantum, que puede ser desvirtuada por el interesado demostrando que el acto viola el orden jurídico. Por lo tanto, no es un valor consagrado, absoluto, iure et de iure, sino que es un “juicio hipotético”, que puede ser invertido acreditando que el acto tiene ilegitimidad”* (Dromi, 2001). Por lo tanto el que apela ante el jerárquico superior de la administración o somete a examen de legalidad ante el órgano jurisdiccional el acto administrativo carga con la prueba del vicio que acusa. No así en los casos en que el acto administrativo es completamente nulo puesto que estos no gozan de legalidad y validez. Así el acto administrativo nulo no es convalidable.

El artículo 104 del **COA** refiere *“es válido el acto administrativo mientras no se declare su nulidad.”* (Asamblea Nacional, 2017). De igual forma lo hace el CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (**en adelante COOTAD**) al determinar en su artículo 366 que *“Los actos administrativos de los órganos de la administración de los gobiernos autónomos descentralizados gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad”*. (Asamblea Nacional, 2010)

Esta presunción de legitimidad también se la pueda observar en los negocios jurídicos privados, en los actos y contratos que celebren las personas particulares pues como dice el mismo autor Ramón Parada *no hay, en principio, razón alguna para dudar de su legitimidad, y porque sería inviable un sistema jurídico que impusiera la necesidad de homologar judicialmente todos los actos jurídicos privados”* (Parada, 2012)

1.5.2. Ejecutividad

Al respecto Dromi afirma que *“es la obligatoriedad, del derecho a la exigibilidad y el deber del cumplimiento de acto a partir de su notificación”* continua diciendo que la ejecutividad *“es una característica insoslayable del acto administrativo, que asegura a la autoridad la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía de*



los intereses que tutela la administración(...) es una cualidad genérica inseparable de acto, con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender ya de la decisión adoptada por la misma administración, ya de la suspensión dispuesta por el órgano jurisdiccional”.(Dromi, 2001)

Al respecto prescribe nuestro **COA** en el artículo 229 *“por regla general, los actos administrativo regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación.”*(Asamblea Nacional, 2017). Por su parte el artículo 366 del **COOTAD** en su parte pertinente establece *“Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutables”*.

Por lo tanto gozando de esta característica el acto administrativo la interposición de cualquier recurso o impugnación del acto administrativo no suspende la ejecución del acto administrativo salvo que en la impugnación el administrado solicite la suspensión del acto abriendo así la facultad discrecional de la administración cuando esta verifique que la ejecución del acto pueda causar perjuicio de difícil o imposible reparación o su impugnación se sustente en una de las causas de nulidad absoluta del acto dejando así paso al examen de la administración si suspende o no el acto administrativo. Roberto Dromi dice *“la ejecutividad proviene de la validez del acto, mientras que la ejecutoriedad se asienta en la ejecutividad. La ejecutividad es una consecuencia de la presunción de legitimidad, que se establece en favor de los actos administrativos; presunción que, a su vez, está determinada por la necesidad de que sean ejecutivos”*(Dromi, 2001)

1.5.3. Ejecutoriedad (autotutela ejecutiva o de cumplimiento)

La administración pública tiene el privilegio de tomar decisiones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas sin necesidad de apoyarse en otra función del Estado, así como de imponer su ejecución en las mismas condiciones. La doctrina identifica ese privilegio como autotutela administrativa; declarativa la primera, ejecutiva la segunda.

La ejecutoriedad de acto administrativo dice Ramón Parada *“se designa a la cualidad del acto administrativo de producir todos sus efectos contra la voluntad de*



los obligados, violentando su propiedad y libertad si preciso fuere. Esta cualidad es la que realmente separa y distingue los actos administrativos de los actos privados que necesitan del apoyo judicial para tomar sobre otro sujeto medidas ejecutorias (...). En otras palabras, la administración puede **«tomarse la justicia por su mano»** (cobrar un impuesto o una multa, por ejemplo) [a **“tomarse la justicia por mano propia”** (Parada, 2012) **Agustín Gordillo dice que procede cuando la ley autoriza puntualmente en un caso concreto; cuando hay urgencia; cuando no hay vía judicial y ningún medio, ni siquiera indirecto, para cumplir el acto]** (Gordillo, 2003) *mientras que los particulares tiene que acudir al juez para imponer sus derechos sobre terceros cuando estos no cumplen sus obligaciones voluntariamente”* En nuestro ordenamiento jurídico la administración está plenamente facultada para usar todos los medios tendientes a la ejecución del acto administrativo regular.

Determina el **COA** en su artículo 235, que *“Los medios de ejecución forzosa previstos en ese código se emplean, únicamente, cuando el destinatario del acto administrativo no cumpla voluntariamente con la obligación derivada del mismo”*(Asamblea Nacional, 2017)

La ejecutoriedad recae sobre los actos administrativos definitivos que son válidos y eficaces, que gozan de la presunción de legitimidad, previo cumplimiento con la notificación al administrado, para que este pueda ejercer su legítimo derecho a la defensa, una vez practicada la notificación, la administración a través de uso de los medios que le reconoce la Constitución y la ley está plenamente facultada para su ejecución forzosa en caso que el administrado se niegue a su ejecución. La ejecución forzosa por parte de la administración deberá efectuarse utilizando todos los medios que la ley prescribe respetando el principio de proporcionalidad y si fueran varios los medios de ejecución se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

1.5.4. Estabilidad

Siendo este un carácter del acto administrativo, encuentra su sustento en el principio de seguridad jurídica y que reconoce nuestra Constitución en su artículo



82, de buena fe y confianza legítima establecidos en los artículos 16 y 22 del **COA**. Dicha estabilidad recae sobre los actos administrativos regulares y anulables, no así sobre los actos administrativos que son nulos de pleno derecho que no gozan de legalidad peor aún de estabilidad, no había razón de dar protección a un acto completamente nulo.

La estabilidad del acto administrativo no es estricta, ya que dicha estabilidad se refiere únicamente al acto administrativo legítimo o anulable, no a los actos completamente nulos. La estabilidad de acto administrativo prohíbe la revocación del acto por la propia administración de los actos que han creado, declarado o reconocido derechos subjetivos al administrado. Roberto Dromi a este respecto dice que *“los actos son en principio inextinguibles (irrevocables) en sede administrativa y solo impugnables por la vía de anulación ante el órgano jurisdiccional (...) la revocación del acto administrativo es una medida excepcional (...) esta se limita a los casos de irregularidades manifiestas”*(Dromi, 2001)

1.6. Potestad revocatoria de la administración (Principio de autotutela administrativa)

La potestad revocatoria de la administración debe ser entendida como la prerrogativa, atribución o facultad que tiene la administración para dejar sin efecto de oficio o a petición de parte un acto administrativo anterior con la emisión de otro acto de significado contrario que anula e invalida al primero con el fin de proteger el interés público. Esta potestad revocatoria está íntimamente relacionada con el principio de autotutela administrativa y es obligatoria por dos razones; la primera por razones de legitimidad y se refiere a los actos administrativos que se encuentran con vicios que provocan la nulidad de pleno derecho y que no pueden ser subsanados por la administración; segunda, por razones de oportunidad (mérito o conveniencia) se retira un acto regular pero que con el transcurso del tiempo este se vuelve inconveniente por ser contrario al interés público.

Dice Pablo Tinajero *“el poder de revocar un acto administrativo constituye el ejercicio de una potestad administrativa del Estado. El lazo que existe entre el administrado y el órgano administrativo no es el de una obligación, sino, más bien*



de sujeción. La potestad revocatoria es una potestad autónoma que se dirige a realizar modificaciones jurídicas en el mundo exterior, eliminando el acto contrario al interés público, por consiguiente, el fundamento de la potestad revocatoria radica en la aptitud del órgano sujeto administrativo para apreciar el interés público actual y emitir un nuevo acto para satisfacerlo (...) solo será posible cuando existe una norma jurídica que expresa o implícitamente permita” (Tinajero Delgado, 1998)

Determina el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva **(en adelante ERJAFE)** en su artículo 90 que *“Los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa o por razones de legitimidad o de oportunidad”*.(Noboa Bejarano, 2002). Igual determinación lo hace el **COOTAD** en su artículo 367 en su inciso segundo cuando habla de la extinción o reforma de los actos administrativos. En el primer caso el acto administrativo está afectado de una de las causas de nulidad absoluta y no puede ser subsanado del mal jurídico que adolece por lo que su revocación se constituye en un deber jurídico de la administración con miras a proteger el interés público, así está prescrito en el artículo 132 del **COA** que dice, *“con independencia de los recursos previstos en este código, el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de la persona interesadas”*.(Asamblea Nacional, 2017). En el segundo caso tiene el mismo fundamento revocar el acto administrativo por razones o exigencias de interés público con la diferencia de que el acto administrativo es completamente regular pero por razones de índole, económico, ecológico, financiero etc., se hace necesaria su revocación y procede contra actos administrativos discrecionales o reglados sin antes mediar indemnización por la afectación al patrimonio del administrado.

La estabilidad de acto administrativo es un carácter esencial de él, que significa la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado salvo que extinga o altere el acto en beneficio del interesado.



1.6.1. Por razones de ilegitimidad

Es decir que el acto administrativo no guarda conformidad con la ley (acto viciado) ya sea en los requisitos esenciales del objeto, competencia, voluntad, forma, o relativos a violaciones del procedimiento para la instrumentación del acto; los vicios del acto se dividen en; actos anulables y actos nulos.

1.6.1.1 Actos anulables

Estos vicios se asemejan a los afectados de nulidad relativa y, por tanto, actos sujetos de subsanación, ya por el mismo autor del acto, ya por el jerárquico superior. Este tipo de nulidad que no puede ser declarada unilateralmente por la administración debe ser siempre a petición de parte, y puede sanearse por el transcurso del tiempo (prescripción) o ya sea mediante acuerdo de la partes.

Prescribe el **COA** en su artículo 110 que “el acto administrativo con vicios subsanables se considera convalidado, previa rectificación de los vicios.”(Asamblea Nacional, 2017). Podemos decir que los actos administrativos que adolezcan de este tipo de vicios no puede ser anulados por la administración, y para proceder con dicha revocatoria el órgano debe acudir al tribunal de lo contencioso administrativo competente a pedir su anulación previo examen del acto administrativo cuando la presencia de dicho acto de una u otra manera afecta el interés público y de ser este el caso únicamente procede mediante el ejercicio de la acción de lesividad, institución que está desarrollada plenamente en nuestro ordenamiento jurídico.

1.6.1.2. Nulidad absoluta o de pleno derecho

Cuando hablamos de los actos con vicios no subsanables estos se asimilan a la nulidad absoluta no afectada de prescripción y cuyos vicios, siendo concurrentes al acto, son de mera constatación por la autoridad -administrativa o judicial- ya con el examen del propio texto del acto, ya mediando prueba, que se vuelven ostensibles al momento de resolver. Implican violación objetiva de la ley y del interés público inmediatamente protegido por ella; no legitiman desde luego, la ilícita adquisición de ningún derecho y no generan una situación jurídica consolidada indemne a las



revocatorias o reformas de modo que se tienen por inexistentes, sin aptitud para generar efecto alguno.

Expresa el **COA** en su artículo 106 que *“las administraciones públicas anularán de oficio el acto administrativo, mediante el ejercicio de la potestad de revisión.*

La persona interesada puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo a través de la interposición de una reclamación o recurso administrativo.

La o el interesado que se crea lesionado en un derecho subjetivo amparado en el ordenamiento jurídico, puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo, aunque no haya comparecido al procedimiento administrativo previamente.”(Asamblea Nacional, 2017)

Las causas de nulidad establecidas en el artículo 105 del **COA** son: Los actos administrativos que sean contrarios a la Constitución y la ley; los actos en los que se verifique desviación del poder; acto dictado por órgano incompetente; que haya sido dictado por el órgano que por el transcurso del tiempo haya perdido su competencia para dictarlo; que sea física y materialmente imposible; el acto administrativo presunto que no contenga los elementos esenciales; que el acto origine un hecho que constituyan infracción penal, y el acto administrativo que se origine de modo principal de un acto de simple administración.

La Constitución y la ley califican tales vicios como afectados de nulidad de pleno derecho, cuya verificación legitima la respectiva revocación por razones de legitimidad o, dicho de otro modo, por afectación al orden jurídico y busca que se mantenga el impero de la ley y, por tanto, en que se haga efectiva la garantía constitucional a la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de nuestra carta fundamental, que no puede ser sacrificada en nuestro estado de derecho. Se constituye entonces en una de las primeras causales de extinción del acto administrativo establecida por el Código Orgánico Administrativo. Pablo Tinajero expresa *“en efecto, para algunos autores el criterio válido es que según el cual, no puede nacer ningún derecho de un acto que tenga un vicio grave. Por lo tanto, la*



administración está facultada para revocar libremente el acto, sin acudir ante el órgano jurisdiccional”·(Tinajero Delgado, 1998).

Por ello nuestro Código Civil es claro al determinar en su artículo 9 que *“los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor; salvo en cuanto designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención.”* (HONORABLE CONGRESO NACIONAL, 2005)

Debe quedar claro que si bien en principio las consecuencias de un acto nulo o inválido son soportadas por el administrado, aquellas no dejan de generar en contra de la administración que lo expidió, responsabilidad civil, y subsecuentemente, la obligación de resarcimiento a favor del administrado por los perjuicios que se le haya ocasionado con motivo de la emisión y ejecución de tal acto. De su parte la administración tiene el derecho de repetición, y en tal virtud deberá hacer efectiva la responsabilidad del o los funcionarios que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado tales perjuicios, sin que se le excluya la posibilidad de establecer responsabilidad penal en su contra su fuere del caso.(Pleno del Tribunal Constitucional del Ecuador, s/f).

1.6.2. Revocación del acto administrativo por razones de Oportunidad

Por razones de oportunidad llamada también de mérito o de conveniencia, en estos casos se va a retirar un acto administrativo regular o anulable, es decir que ha nacido en perfectas condiciones, o que adolece de una nulidad relativa que puede ser subsanada por la administración, pero que en determinado momento no conviene mantener, por razones de oportunidad, pudiendo ser por razones políticas, urbanísticas, ambientales, financieras o presupuestarias etc., etc. Pablo Andrés Cordero dice que *“Cuando se revoca un acto administrativo por razones de oportunidad, se está dejando sin efecto un acto regular, que en un momento dado se convirtió en inconveniente al interés público; pero, se debe considerar, al respecto, que no es suficiente dejar sin efecto el acto en sí, sino que se está generando un perjuicio a alguien, pues el acto ha surtido efectos jurídicos y ha declarado derechos a favor de una persona, por lo que en este caso cabe una*



compensación indemnizatoria a quien se haya perjudicado del acto de la administración” (Cordero Vásquez, 2010)

El acto es legítimo pero no conviene mantener, p. ej., el gobierno autónomo descentralizado del cantón Cuenca ha hecho una declaración de no construcción en la zona alta de la parroquia rural de Nulti, limitando de esta forma el derecho de dominio al prohibir la construcción de viviendas en ese lugar, pero estudios técnicos posteriores dan a conocer que no existe ningún peligro para la construcción de vivienda en esa zona. Entonces la administración se aparta, deja sin efecto el acto administrativo que declarara tal limitación al derecho de dominio;

Puede ocurrir lo contrario el gobierno autónomo descentralizado del cantón Cuenca da un permiso de construcción en la parte alta de la misma parroquia rural de Nulti, con posterioridad a la emisión de dicho permiso, estudios técnicos advierten a la administración que construir en aquel lugar es geológicamente peligroso, y la administración decide revocar el permiso, modifica el acto administrativo. El acto de permiso de construcción es legítimo pero no conviene mantener, la administración protege la seguridad de los propios administrados. El **ERJAFE** del determina en su artículo 92 que *“ La autoridad que decida extinguir o reformar un acto administrativo por razones de oportunidad, que afecte total o parcialmente un derecho subjetivo, deberá previamente pagar la debida indemnización por el daño que se cause al administrado. Para el efecto, se instaurara, de oficio o a petición de parte, un expediente administrativo que será sustanciado de manera sumaria”.*(Noboa Bejarano, 2002)

Cuando procede la revocación del acto administrativo por razones de oportunidad el acto puede impugnarse en el contencioso administrativo pero solo en el monto de la indemnización no la revocatoria del acto, precisamente porque las razones de oportunidad se ponen en marcha porque el acto que se está revisando es legítimo, así lo determina el Erjafe en su *artículo 92 cuando dice “ Los administrados podrán impugnar judicialmente la resolución que adopta la administración con respecto al pago de la mencionada indemnización. Dicha impugnación no impedirá la extinción del acto administrativo resuelta por la respectiva autoridad”*(Noboa Bejarano, 2002). Los efectos jurídicos de dicha revocatoria por razones de oportunidad, no tendría



efectos retroactivos, sino que generaría consecuencias futuras por lo que la administración ha de seguir un proceso dentro de su misma sede.

Por ultimo esta revocatoria puede darse a decir de Pablo Andrés Cordero por *“la misma autoridad que emitió el acto, por la autoridad jerárquicamente superior o por un órgano administrativo externo. Esta revocación puede ser de oficio a o petición de parte, cuando el acto aún no ha sido ejecutado.*(Cordero Vásquez, 2010)

1.7. Diferencia entre revocación y anulación de los actos administrativos.

Cuando se habla de la revocación y anulación de los actos administrativos estas facultades están directamente relaciones en cuanto al órgano que ordena su extinción. Por lo tanto se considera que existe revocación cuando dicha extinción del acto se da en sede administrativa, ya sea que se funde en motivos de legitimidad u oportunidad. Y se utiliza el termino anulación cuando el órgano judicial ordenado la extinción de acto por ilegítimo cuya nulidad ha sido declarada mediante control de legalidad del acto. Algo que se debe tener en cuenta es que el órgano jurisdiccional no puede modificar el acto administrativo porque es otra función del Estado y porque este debe respetar el principio de división de funciones, en virtud de esto el juez no puede glosar el acto administrativo, no puede modificar, no puede extenderlo ni disminuirlo en definitiva, solo se pronuncia por su legalidad o ilegalidad y en su caso por su nulidad.

Para seguir a Roberto Dromi la anulación es pronunciamiento judicial, no pertenece a la potestad de Autotutela Administrativa, a la potestad de autotutela administrativa le corresponde la modificación o la extinción mediante la revocación del acto administrativo. Por tanto la anulación es la declaración judicial que invalida el acto administrativo mediante control de legalidad del mismo cuando este haya lesionado el interés público.



CAPITULO II

ACCIÓN DE LESIVIDAD

2.1. Consideraciones

Hemos dicho en pasajes anteriores que el régimen jurídico ecuatoriano reconoce dos causas para la extinción de los actos administrativos: La primera, por razones de Legitimidad; la segunda, por razones de Oportunidad. La Legitimidad, habíamos dicho constituye una de las causas para la extinción de los actos administrativos y hace referencia a la validez del acto.

En el ámbito administrativo se determinan dos tipos de invalidez por razones de Legitimidad, a saber; la nulidad de pleno derecho (**nulidad absoluta, radical**) descrita en el artículo 105 del COA (Asamblea Nacional, 2017); en el artículo 94, 129 del ERJAFE (Noboa Bejarano, 2002) y 371 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010); y, la anulabilidad (**o nulidad relativa**) que se aplica para todos los actos que no estén inmersos en las causales de nulidad absoluta, pudiendo ser vicios de incompetencia por el grado o falta de alguna autorización, que podrán ser convalidados por la ratificación y autorización del jerárquico superior correspondiente, como los determina el artículo 95 del ERJAFE y 372 del COOTAD. Cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que se incurra en un acto administrativo es subsanable.

Por otro lado, cuando hablamos de la revocación por razones de Oportunidad que constituyen la otra razón para extinguir actos administrativos está referida a la justificación fáctica del acto. Cuando existen razones de orden público, la administración está autorizada a declarar la extinción del acto administrativo en razón de su oportunidad. En este supuesto, no existen infracciones al ordenamiento jurídico que deban ser acusadas en el acto administrativo, el procedimiento para este tipo de revocatoria está regulado en el artículo 90, 91, 92 del ERJAFE y 387, 368 y 369 del COOTAD.



Esta regla de revocación de los actos administrativos mediante el ejercicio del principio de autotutela administrativa tiene como única excepción el supuesto de los actos administrativos regulares o los actos administrativos con vicios convalidables de los que se desprenden derechos legítimos para el administrado y por lo tanto actos irrevocables en sede administrativa pero que son lesivos para el interés público, según el régimen previsto en el artículo 115 del COA, 97 del ERJAFE y 373 del COOTAD.

A decir del Tribunal Constitucional anterior a nuestra Corte Constitucional “Cuando los actos administrativos irrevocables por la administración afectan el interés público, el derecho administrativo ha instituido una solución jurídica al problema para precautelar el interés de la sociedad y el imperio de la juridicidad. Esta solución jurídica se denomina acción de lesividad administrativa, misma que consiste en la atribución legal que le obliga al titular del órgano administrativo o a la máxima autoridad del ente público a emitir un nuevo acto administrativo por el cual declara lesivo al interés público el acto o resolución que lo motiva, siendo esta declaración de voluntad de carácter previo ejercitada ante la jurisdicción contencioso administrativa, a la que puede recurrir la administración para retirar del mundo jurídico los actos y contratos que considere lesivos al interés público, precautelando los derechos del administrado” (Tribunal Constitucional del Ecuador, s/f)

2.2. Acto administrativo irrevocable

Por regla general todos los actos administrativos son revocables por la propia administración que emite el acto siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la ley, sin embargo existen actos administrativos que por su naturaleza se presentan como irrevocables en sede administrativa, dentro de los cuales tenemos aquellos actos emitidos mediante la facultad discrecional o reglada de la administración como las autorizaciones, concesiones, la subvención, reconocimiento de crédito, la condonación de una deuda, aprobaciones o inscripciones así como los actos administrativos de control, todos estos actos son creadores de derechos en favor de los administrados o terceros. Estos actos administrativos reglados o discrecionales generadores de derechos pueden ser objeto de revocatoria mediando el consentimiento expreso del beneficiario, pero en



aquellos casos en los que no se cuente con este consentimiento o cuando dicha autorización genere perjuicios a otras personas o se conculquen derechos, se cuenta con una vía alternativa para la revocación de los referidos actos, será entonces el órgano jurisdiccional quien se pronunciará sobre la anulación de la vida jurídica al acto, a través de la acción de lesividad.

La revisión de los actos administrativos que generan derechos para los administrados encuentra un obstáculo, ya no se puede avanzar cuando hay derechos adquiridos legítimos, y eso obliga al procedimiento administrativo-judicial de lesividad. Existen ocasiones en las cuales un acto administrativo puede perjudicar al interés público y a su vez generar derechos en beneficio de una determinada persona. En este sentido, en nombre del interés público la administración se ve obligada a revocar dicho acto pero no de forma unilateral, debe acudir al órgano jurisdiccional competente. Tratándose de la acción de lesividad, previo a la revocatoria de los actos nulos de nulidad absoluta o de pleno derecho, ésta definitivamente no cabe, puesto que aunque ingresan al ordenamiento jurídico por el simple hecho de su expedición, tales actos no generan efectos de ninguna naturaleza. Lo contrario, es decir, considerar como una posibilidad la declaración de lesividad y la impugnación del acto ante la vía jurisdiccional competente, sería reconocer implícitamente su validez y por tanto los efectos que persigue.

2.3. Concepto

“Así como los administrados tienen la oportunidad de impugnar ante los tribunales contencioso-administrativos los actos de la administración que lesionan sus derechos o intereses legítimos, parece lógico que la administración pueda impugnar sus propios actos, cuando estos actos son lesivos para los intereses públicos. Esta posibilidad de que la administración impugne sus propios actos supone una excepción a un aforismo que dice «venire contra factum proprium» “nadie puede ir contra sus propios actos”, y por tanto se rodea de garantías, concretamente de un procedimiento que es el procedimiento de lesividad”(Tomás Moro, 2005).

Jorge Zavala Egas dice *“En el derecho público administrativo general, incluso el ecuatoriano, está prohibido que las resoluciones de la administración pública*



declarativas de derechos a favor de los particulares puedan ser revocados en sede administrativa, pues, como es obvio, ello implicaría, además de la especial prohibición normativa, un venire contra factum proprium” (Zavala Egas, 2007).

Si la administración volviera sobre sus propios actos declarativos de derechos existiría un franca vulneración de los principios de confianza legítima y buena fe, reconocidos en del artículo 17 y 22 del **COA**, generando consecuencias jurídicas por su conducta. *“Cuando la administración estima que un acto dictado por ella es lesivo para el interés público, en primer lugar tiene que abrir un expediente para demostrar ante los órganos competentes, que efectivamente el acto es lesivo a los intereses públicos. Puede ocurrir que tal expediente acabe diciendo que no existe tal lesividad o que sí existe. En el supuesto de que el acto sea declarado lesivo por la administración, para que un acto pueda desaparecer del mundo jurídico, ha de ser impugnado posteriormente ante los tribunales contencioso-administrativos por la administración, que asume el papel procesal de demandante” (Tomás Moro, 2005).* Finalmente, la sentencia anulará o no el acto impugnado, determinando en el primer caso que existe lesividad y que la administración infringió el ordenamiento al dictarlo.

Raúl Bocanegra Sierra define al recurso de lesividad como *“un proceso judicial a través del cual la administración impugna sus propios actos ilegales, demandándose a sí misma y pretendiendo de los tribunales la declaración de que alguno de sus actos anteriores no está conforme a derecho”*. Roberto Dromi hace lo suyo y la define como *“una acción procesal administrativa que habilita a la administración para impugnar, ante el órgano judicial competente, un acto administrativo irrevocable” (Dromi, 2001).*

Pablo Tinajero la define como *“un acto administrativo inimpugnable, que contiene la expresión de la voluntad del órgano administrativo competente, mediante el cual se procura el retiro del mundo jurídico, de un acto cuyos efectos benefician a un particular (por lo que no tiene la disponibilidad de sus efectos), y que lesiona los intereses públicos.(Tinajero Delgado, 1998)*



En este sentido, la acción de lesividad constituye un procedimiento administrativo-judicial excepcional, por el cual la administración dentro de determinado plazo y con audiencia de cuantos aparezcan como interesados declara lesivo un acto que ha declarado derechos subjetivos al administrado o a terceros pero que lesiona el interés público habilitándosele a la administración para que con dicha declaración acuda al órgano jurisdiccional para que mediante control de legalidad del acto de encontrar mérito (lesión al interés público) anule dicho acto y ordene su reparación.

2.4. Acción de lesividad como excepción al principio de autotutela administrativa

La acción de lesividad se configura como una excepción al principio de autotutela administrativa, esta acción es aquella que tienen los órganos administrativos para que cuando sea necesario revocar un acto administrativo dictado por ella misma pero lesiva al interés público instaure un procedimiento administrativo previo, haga tal declaración y posterior a aquello puedan acudir ante los tribunales de lo contencioso administrativo competentes a fin de que estos sean los que resuelvan sobre la anulación del acto. Esta excepción o limitación se presenta como una garantía al principio de seguridad jurídica en cuanto a la estabilidad de los actos administrativos. Jesús González Pérez expresa que *“El proceso de lesividad constituye por una parte, una excepción a los principios característicos del régimen administrativo, dentro del cual la administración goza de un privilegio de actuar por sí las pretensiones, y por otro lado, una excepción a otro principio tradicional del derecho administrativo, la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos.”*

“La doctrina del acto administrativo regular permite considerar que un acto administrativo de los que se derivan derechos para el particular y que no contiene vicios que generen su nulidad absoluta, no puede ser extinguido por razones de conveniencia o legitimidad en la misma sede de administración en ejercicio de su propia autotutela, se requiere acudir a los órganos jurisdiccionales, previa declaratoria de su lesividad.” (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, s/f)



El tema de la lesividad es complejo y necesita una precisión absoluta. La autotutela administrativa de vuelve insuficiente cuando la administración se encuentra con un acto lesivo que la administración no puede revocar, entonces se traslada al auxilio de otra función del Estado, la Función Judicial, para que sea un juez quien anule el acto. El procedimiento administrativo de declaración de lesividad se excluye de la autotutela, se podría hablar que la administración en el caso de lesividad reproduce un autotutela procedimental, pero no declarativa, porque la administración puede llegar a declarar la lesividad, pero no imponerla. La resolución le corresponde al juez, por eso es que escapa de la autotutela declarativa.

La lesividad viene a significar un escenario de límite de la potestad revocatoria de la propia administración, como lo dice el **ERJAFE** en su artículo 171 *“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido (caducidad de la facultad de revisión) o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

La creación de derechos subjetivos impide el ejercicio de autotutela pero siempre que esa adquisición sea legítima, porque si es ilegítima, si se emitió con infracción sustancial de la constitución y la ley el acto es nulo, no existe adquisición de derechos legítima. Entonces se dirá que casos me quedan para la lesividad, pues muy pocos, es por esto que decimos que la acción de lesividad es un régimen extraordinariamente excepcional. La excepcionalidad del propio procedimiento de lesividad se remitirá a casos extraordinarios, porque normalmente la administración puede y en cuestión de legitimidad debe extinguir sus actos.

Para que proceda la declaración de lesividad debe tratarse de actos que no sean nulos de pleno derecho, pues en este caso, la administración debe declarar dicha nulidad, en cualquier momento, previo dictamen de las autoridades de las respectivas administraciones públicas. Pueden ser revocados de oficio por la propia administración cuando se trate de actos que infrinjan manifiestamente la ley.



2.5. Declaración de lesividad, condición necesaria para instaurar la acción de lesividad

Respecto de la procedencia de la acción de lesividad, determina el **COA** en su artículo 115 que *“Con la finalidad de proponer la acción de lesividad ante el tribunal distrital de lo contencioso administrativo competente, as máximas autoridades de las respectivas administraciones públicas, previamente deberán, de oficio o a petición de parte, declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para la persona a la que el acto administrativo provoque efectos individuales de manera directa, que sean legítimos o que contengan vicios convalidables.”*

La declaración judicial de lesividad, previa a la revocatoria, tiene por objeto precautelar el interés general, es impugnabile únicamente en lo que respecta a los mecanismos de reparación decididos en ella.

El acto administrativo con vicios convalidables, no puede anularse en la vía administrativa cuando la persona interesada o el tercero que resultarían afectadas presentan oposición. En tal supuesto, la anulación únicamente se efectuará en vía judicial”(Asamblea Nacional, 2017)

El **COOTAD** respecto de la lesividad en su artículo 373 prescribe que *“Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción”(Asamblea Nacional, 2010)*

De las normas transcritas, doctrina y jurisprudencia referidas se desprende que la anulación por parte de la propia administración, de los actos declarativos de derechos y no anulables requiere de dos actuaciones a saber; La declaratoria previa de lesividad y su impugnación ante el órgano judicial.



2.5.1. La declaratoria previa de lesividad para el interés público

Sobre la declaratoria de lesividad, Juan Carlos Benalcázar sostiene, “la declaratoria de lesividad, como todo acto administrativo, requiere de un procedimiento previo, el mismo que garantiza la corrección jurídica de dicha declaratoria. En virtud del principio fundamental de legalidad y juridicidad, el procedimiento administrativo previo a la declaratoria de lesividad asegura que la decisión que se adopte se fundamente en el derecho. Además la declaratoria de lesividad tiene que ser motivada como lo dispone el literal l, del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la república, pues constituye un acto administrativo que afecta a las personas. Por lo demás tal declaratoria debe observar las garantías del debido proceso” (Juan Carlos Benalcázar Guerrón, Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, Jurisprudencia Dogmática y Doctrina, pág. 225)

La declaratoria de lesividad para el interés público, requiere de la previa audiencia de cuantos aparezcan interesados en el mismo ya que se trata de un nuevo acto administrativo que debe observar de modo estricto el procedimiento para su validez y eficacia.

2.5.1.1 Declaratoria de lesividad (acto administrativo inimpugnable)

El acto por el que se declara lesivo el acto anterior es inimpugnable por excepción. Si bien nuestra Constitución determina en su artículo 173 que “Los actos administrativos de cualquier autoridad del estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial” así como también el artículo 76 numeral 7 literal m) ibídem que expresa “recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”(Asamblea Nacional Constituyente, 2008) y de igual forma lo hace el **COA** al determinar en su artículo 217 que *“En la impugnación se observaran las siguientes reglas:*



1. *Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante recurso de apelación”(Asamblea Nacional, 2017)*

El **ERJAFE** en su artículo 176 al hablar de recurso de apelación prescribe que *“Las resoluciones de los actos administrativos cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante los ministros de estado o ante las máximas autoridades de dicha administración. El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niega la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa”* (Noboa Bejarano, 2002)

El **COOTAD** de igual forma lo hace en su artículo 405 *“las resoluciones podrán impugnarse en la vía administrativa siguiendo las reglas del presente código. La resolución de la máxima autoridad causará ejecutoria. No será necesario agotar la vía administrativa para reclamar en la vía judicial”* (Noboa Bejarano, 2002)

Sin bien existe suficiente normativa que permite impugnar el acto administrativo tanto en la vía administrativa como en la vía judicial este acto que declara la lesividad no lo es, por las razones que me permito exponer a continuación, todas ellas extraídas del libro La Acción de Lesividad del Dr. Pablo Tinajero Delgado:

- A) *“Porque este es un pronunciamiento previo, que se limita a expresar el criterio de la administración, según el cual, el acto administrativo que se pretende retirar del mundo jurídico, es lesivo para el interés público, se trata, en consecuencia, de un acto de juicio, en cuando a su contenido no hace sino expresar el criterio de la administración sobre el problema surgido, expresión que no produce sino el efecto interno que impone a los órganos de la misma administración, la obligación de hacer cuanto corresponda para llegar a ejercer la acción de lesividad ante el órgano jurisdiccional competente.*



- B) *Por consiguiente, justamente lo que se va a descurtir en la acción de lesividad, es precisamente ese criterio previo de la administración, sobre la existencia o no de la lesión del interés público. Por ello, es improcedente pretender que se puede impugnar un acto, cuya esencia tiene que ser necesariamente conocida y juzgada por el órgano jurisdiccional competente, dentro de la acción de lesividad; y,*
- C) *La inimpugnabilidad no quiere decir necesariamente que el acto sea válido, goza de esa presunción (como lo gozan todos los actos administrativos), pero no producirá otros efectos que el ya señalado: permitir a la administración concurrir ante el órgano jurisdiccional para discutir con el legítimo contradictor, el asunto de fondo, esto es, la presencia de la lesión del derecho y del interés público, derivada del acto administrativo que la propia administración cuestiona”.(Tinajero Delgado, 1998)*

Se debe entender que el acto administrativo de lesividad no retira del mundo jurídico el acto administrativo anterior, pues esa capacidad no la tiene la administración, sino la jurisdicción contenciosa administrativa, ante la cual debe concurrir la administración con todos los elementos facticos y de derecho para que, mediante sentencia, sea anulado y retirado de la vida jurídica.

Así lo ha determinado la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia cuando ha sostenido que *“no es posible declarar extinguido, en sede administrativa un acto administrativo regular del que se desprenden derechos para el administrado, sino en virtud de la declaración judicial de lesividad”* y que *“si del acto administrativo regular se desprenden derechos para el administrado, su extinción no podrá ser efectuada, si es que no media declaratoria de lesividad, esto es un nuevo acto administrativo del que se desprenda la voluntad de la administración pública en el que se justifiquen las razones por las que se busca la extinción del acto precedente, y fundamentalmente, el subsecuente ejercicio de la*



acción de lesividad ante la jurisdicción contenciosos administrativa” (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador, 2005)

2.5.2. Su impugnación ante el tribunal distrital de lo contencioso administrativo que corresponda.

Cada una de las diferentes jurisdicciones establecidas en la ley controla la aplicación del derecho desde un puesto propio y característico, así la jurisdicción civil protege la plena vigencia de los derechos personales, patrimoniales, hereditarios y contractuales, así como todos los otros bienes jurídicos que le son anexos; la jurisdicción laboral tiene como bien jurídicamente protegido y los derechos de los trabajadores y el cumplimiento de sus deberes; en tanto que el bien jurídicamente protegido por la jurisdicción contencioso administrativa es la legalidad de los actos administrativos.

Conforme lo establece la ley, la doctrina y la jurisprudencia, el recurso de lesividad es el ejercicio de la acción atribuida a la administración, para alcanzar mediante la jurisdicción contencioso administrativa la revocatoria del acto administrativo, cuando aquel no pudiese anularlo o revocarlo por sí misma.

Este principio se recoge y concreta en el derecho positivo, esto es, el **COA** en su artículo 115, y 373 del **COOTAD** que ya hemos citado. Consiguientemente, el ejercicio de esta acción está reservada privativamente a la administración y no al administrado, sin que se pueda alterar la naturaleza de su intransmisibilidad.

El recurso de lesividad va dirigido a dejar sin efecto un acto de la administración que ésta no puede anular por sí misma, por lo que la administración recurre ante la jurisdicción contenciosa administrativa, a fin de que le supla, dejando sin efecto el acto lesivo al interés público que ella misma no puede anular.

De la normativa citada podemos deducir entonces que la lesividad tiene dos campos de acción. El primero es un campo administrativo, ya que la autoridad administrativa una vez que conoce el hecho debe abrir un procedimiento administrativo de lesividad, en el cual la administración deberá comprobar la existencia de las causas



que motiven esa lesión, es decir que lesionen al interés público y necesariamente deberá informar de la situación al administrado y a su vez permitirle que ejerza su derecho constitucional a la defensa, dicho procedimiento administrativo termina con la declaración de lesividad que no podrá ser impugnado.

El segundo campo es la vía judicial, que tiene como presupuesto esencial la declaratoria de lesividad de acto por parte de la administración pública.

2.6. Acto administrativo regular

A este respecto es necesario definir lo que se entiende por acto administrativo regular, el concepto de acto regular, que es tomado de la jurisprudencia del Consejo de Estado de Francia y de la Doctrina de Francia, implica que el acto administrativo del que se trate reúna las condiciones esenciales de validez. Así, la estabilidad del acto se conecta con la clasificación de la nulidades, por lo que, un acto regular comprende tanto los actos válidos como aquellos que adolecen de un vicio de nulidad relativa. En el ámbito de nuestra cultura jurídica son actos regulares todos aquellos que no adolezcan de uno de los vicios de nulidad absoluta previstos en el artículo 105 del **COA**, 94 y 129 del **ERJAFE** y 371 del **COOTAD**. Del mismo modo son actos regulares tanto los actos administrativos legítimos como aquellos que adolecen de vicios convalidables. Por lo tanto si del acto administrativo regular y no anulable se desprenden derechos para el administrado su extinción no podrá ser efectuada si es que no media declaración de lesividad por parte de la administración y el subsecuente ejercicio de la acción de lesividad ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Los jueces de Sala de lo Civil de Guayaquil dentro de la Acción de Amparo N°1557-07-RA han dicho que *“Para que los actos sean regulares se deben fundamentar no solo materialmente sino formalmente en la norma superior de la que derivan, el elemento formal se entiende o bien como el modo de producción de una decisión o bien haciendo referencia a su exteriorización y los medios que la acompañan, es decir, a la forma de manifestar la voluntad de la administración y a su notificación. La manifestación de la voluntad pública debe asegurar el cumplimiento del debido proceso en la formación de una decisión o de un acto de autoridad, esencialmente*



para prevenir que al administrado no se le afecte con un acto por el que se le priva del ejercicio de un derecho, o no le haya garantizado o permitido ejercer oposición alguna de modo previo a la toma de una decisión” (Sala Tercera de lo Civil de Guayaquil, 2008)

La Sala de lo Civil de Cotopaxi dentro de la Acción de Amparo N° 0360-05-RA en su parte motiva ha recogido el pronunciamiento del maestro Dr. Patricio Secaíra Durango de su obra Curso de Derecho Administrativo, que dice *“varios tratadistas opinan en el sentido que no compete únicamente a la administración la declaratoria de nulidad de estos actos, cuando, como se ha dicho, han generado derechos en terceros y han sido notificados; por manera que en sede judicial, deben ser necesariamente impugnados para lograr su anulación, lo cual no opera de oficio. Pero cuando han declarado derechos subjetivos y el acto ha sido notificado, la administración no puede anularlos, estando en este caso, obligada a declararlo lesivo mediante resolución administrativa y a demandar su anulación en vía jurisdiccional, siendo así cualquier otra forma de dejar sin efecto el acto administrativo, este es ilegítimo por contrariar el ordenamiento jurídico”* (Sala de lo Civil de Cotopaxi, s/f)

“Si la propia administración pública tiene competencia para reconocer su nulidad, mediante la expedición de otro acto que lo deje sin efecto, esto ocurre, siempre que no haya declarado derechos subjetivos y que no lo se haya publicitado; pues caso contrario, esto es cuando hace tal declaración y la notificación se ha producido, goza provisionalmente de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, solo puede quedar sin efecto por declaración judicial que siempre tendrá efectos jurídicos retroactivos”. (Tercera sala del Tribunal Constitucional Ecuatoriano, s/f)

2.7. Acto anterior que lesiona el interés público.

En la sentencia dictada por el Tribunal Distrital número 3 de lo Contencioso Administrativo de Cuenca, dentro del proceso número 111-2009 se hace un exhaustivo análisis de lo que debe entenderse por interés público y expresa “El interés público a cuyo rescate e imperio apunta la acción de lesividad, constituye un concepto jurídico indeterminado de contenido y alcance que puede variar en el



tiempo y en el espacio, aunque hay más bien consenso doctrinario en concebirlo como la utilidad, conveniencia o bien de la sociedad ante los particulares, de los más ante los menos, del estado sobre los súbditos y que “debe constituir el alma de las leyes y el criterio del gobierno” (CABANELLAS DE TORRES, 2012). El interés público fundamenta y justifica la actuación de las administraciones públicas y “es la traducción jurídico-administrativa del concepto jurídico-político de bien común que integra gran parte de la teoría de los fines del estado” (Tomás Moro, 2005). El interés público, desglosado con mayor riqueza por algunos es “tan relevante que el estado lo titulariza incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente.” (Chamame Orbe, 2010). Es “simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coartar, autorizar, permitir o anular algo”; se distingue, pero no se opone, al interés privado, porque *“el interés público no puede ser objeto de disposición como si fuese privado”*; además, como *“el Estado no puede tener más que intereses públicos”* (Emilio Fernández Vázquez), y como *“el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares”*, es el Estado al que le corresponde *“crear los instrumentos eficaces de protección e instaurar acciones que viabilicen la defensa de dicho interés”* (Elizabeth Salmon). La preservación del orden social y la defensa del interés público pretenden alcanzarse por imperio normativo y, desde luego, por gestión estatal. En ese contexto las administraciones públicas pueden, en principio, revisar, modificar y aun revocar sus propias decisiones ya por razones de legalidad, ya por razones de mérito, de oportunidad o conveniencia, aun cuando se ven limitadas por la norma del artículo 171 del ERJAFE que determina que *“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”* cuando la decisión original (que llamamos acto a) haya conferido derechos al administrado, cabe acudir al procedimiento administrativo de lesividad, y proceso judicial respectivo, siempre y cuando el mismo acto sea contrario al interés público, en los términos establecidos en el inciso primero del artículo 97 del ERJAFE.



“Si existe un acto irrevocable para la administración, el juzgador, una vez verificada la inexistencia de causas de nulidad del trámite administrativo – verbigracia, de la indefensión del administrado-, centrara su examen en la comprobación de las causas de ilegalidad y nulidad del acto originario por lesión del interés público y resolverá lo pertinente”.

“Se hace notorio que la administración impugna tal acto dictado por ella misma y por lo motivos señalados, bien entendido que, como todo acto administrativo, se presume legítimo y debe cumplirse; mas, como tal presunción no es de derecho y admite prueba en contrario, puede quedar enervada, por sentencia judicial, esa presunta legitimidad.”



CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARA PLANTEAR LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

3.1. Declaración de lesividad previa

Roberto Dromi, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Mendoza-Argentina, expresa que la declaración de lesividad hecha por la administración constituye “un presupuesto esencial y especialísimo que hace a la naturaleza de la institución, razón por la cual, a veces y presumiblemente, el legislador no la incluya redundantemente. La declaración de lesividad importa un acto *administrativo previo* mediante el cual, y con miras a un proceso judicial ulterior, la administración declara que un acto suyo anterior es lesivo a sus interés por ilegítimo”

Nuestro ordenamiento jurídico exige este presupuesto procesal al obligar a la administración a proceder de este modo:

Determina el **COA** en su artículo 115 que “*Con la finalidad de proponer la acción de lesividad las máximas autoridades ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, las máximas autoridades de las respectivas administraciones públicas, previamente deberán, de oficio o a petición de parte, declarar lesivos para el interés público los actos administrativo que generen derechos...*”

Por su parte el **COOTAD** en su artículo 373 prescribe que “*Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio a o petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos (...) a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional (...)*”.



Dice Pablo Andrés Cordero Vásquez que *“este requisito de procedibilidad, tiene una finalidad, asegurar que la administración se encuentra convencida de que el acto declarado lesivo lesiona el interés público. La lesión puede ser de variada índole, no se limita a un campo especial; el interés lesionado puede ser económico, urbanístico, medioambiental, cultural, sanitario, etc.”*

3.2. Caducidad para la declaratoria de lesividad

El **COA** determina en su artículo 116 *“La declaratoria de lesividad y la consecuente revocación del acto no puede efectuarse si han transcurrido tres años desde que se notificó con el acto administrativo”*.

El **COOTAD** en el artículo 373 establece por su parte pertinente *“la declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos tres años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo”* Continúa dicho artículo expresando *“transcurrido el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo”*

Tres años tienen los órganos y entidades que integran el sector público que están determinadas en el artículo 225 de nuestra Constitución, artículo 43 del **COA**, artículo 2 del **ERJAFE**, tanto más como los diferentes niveles de gobierno descentralizados y regímenes especiales que se encuentran sujetos al **COOTAD** y determinados en el artículo 1 de dicho cuerpo normativo, para poder iniciar el procedimiento administrativo de declaratoria de lesividad, transcurrido tres años desde que se dictó el acto que se pretende declara lesivo sin que se haya iniciado el procedimiento de lesividad no se podrá instaurar porque ha operado la caducidad. Iniciado el procedimiento administrativo de declaratoria de lesividad, concluido el periodo de prueba los órganos y entidades que se encuentran sometidas al **COA** tienen un plazo de un mes para emitir su resolución pudiendo ampliarse hasta un plazo de dos meses y que está determinado en el artículos 202 y 203, por su parte el **ERJAFE** en su artículo 168 establece un plazo de 90 días, y por último el **COOTAD** determina un plazo de tres meses en su artículo 373.



Declarado el acto lesivo para el interés público, la administración tiene un término perentorio de 90 días para proponer la acción judicial de lesividad, así lo determina el **COGEP** en su artículo 306 numeral 4 al hablar de la oportunidad para presentar la demanda en la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de no iniciar la acción dentro de dicho término se produce la caducidad del derecho de acción.

Roberto Dromi señala que para que la acción de lesividad proceda, se debe verificar la existencia de ciertos requisitos, que el autor los ha clasificado de la siguiente manera.

3.3. Requisitos subjetivos:

En un proceso administrativo de lesividad deben intervenir tres partes:

3.3.1. Demandante

Es la administración pública, que es el legitimado activo para demandar la acción de lesividad, entendido que puede ser tanto la administración central como los órganos descentralizados.

El Código Orgánico General de Procesos (**en adelante COGEP**) expresa en su artículo 303, *“Se encuentra habilitados para demandar en procedimiento contencioso tributario y contencioso administrativo:*

4. *La máxima autoridad de la administración autora de algún acto que, en virtud de lo prescrito por la ley, no pueda anularlo o revocarlo por sisma”*

3.3.2. Demandado

Que es el Legitimado Pasivo de la acción, pudiendo ser la persona natural o jurídica a favor de la cual se ha expedido el acto administrativo que genere derechos subjetivos.

Determina el **COGEP** en su artículo 304 que *“La demanda de podrá proponer contra:*



4. *Las personas naturales o jurídicas a cuyo favor deriven derecho de acto o disposición en las casos de acción de lesividad”.*

3.3.3. Órgano judicial (Tercero imparcial)

El Código Orgánico de la Función Judicial (**en adelante COFJ**) establece en su artículo 217 numeral 11 al hablar sobre las atribuciones que les corresponde a los jueces de las salas de lo contencioso administrativo. *“Conocer de las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración pública respecto de los actos lesivos al interés público y que no puedan ser revocados por la propia administración;”* (Asamblea Nacional, 2009)

El Código Orgánico General de Procesos determina en su artículo 326 *determine que “Se tramitaran en procedimiento contencioso administrativo las siguiente acciones:*

3. *La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público”*

3.4. Requisitos objetivos

3.4.1. Acto estable

Que en virtud de la naturaleza de la acción de lesividad no puede ser cualquier acto administrativo, sino uno que sea irrevocable en sede administrativa.

3.4.2. Actos lesivo

Para pretender revocatoria o anulación de acto administrativo este tiene que causar una lesión al interés público.

3.5. Caracteres de acto impugnabile

La revocación de un acto administrativo favorable es una medida excepcional en cuanto la estabilidad protege el interés del administrado. Sin embargo cuando el interés público reclama la rectificación tenemos el recurso de lesividad.



Señala Roberto Dromi, que la jurisprudencia ha establecido los requisitos que debe reunir un acto administrativo para que sea considerado estable:

3.5.1. Que declare derechos subjetivos

Es decir una situación jurídica individualizada favorable para el administrado; **Que haya sido notificado:** Es decir que haya sido completado el proceso de formación de acto en su plenitud, haciéndoselo saber al administrado; **Que sea regular:** Es decir que reúna las condiciones de validez en cuando a la forma y competencia y por último que no haya ley que autorice su revocación

3.6. Requisitos formales

3.6.1. Procedimiento

La demanda y el trámite de la acción de lesividad se guía por las reglas del procedimiento ordinario establecidas en el **COGEP** que su artículo 327 determina que “Todas las acciones contencioso administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las acciones relativas al silencio administrativo y las de pago por consignación que se tramitaran en procedimiento sumario.” (Asamblea Nacional, 2015)

3.6.2. Pretensión procesal

Por parte de la administración se busca la anulación del acto administrativo. No puede el órgano jurisdiccional modificar o sustituir el acto, esta facultad le está vedada ya que únicamente debe realizar un control de legalidad de la actuación administrativa y verificar si el acto es ilegítimo o no y proceder con su anulación.

3.6.3. Prueba de lesividad

Se debe demostrar que el acto viola el interés público, es decir sea contrario a derecho.



3.7. Desarrollo del proceso.

Presentada y admitida a trámite de demanda el Juez contencioso administrativo ordenará que se practique la correspondiente citación, realizada la citación, el demandado tiene 30 días término para contestar la demanda desde la fecha de la última citación, a su contestación el demandado deberá adjuntar toda la prueba que se practicará en la audiencia de juicio. Habiendo o no contestación, dentro de los tres días después de haber concluido el término para la contestación el juez contencioso de oficio convocará a audiencia preliminar que deberá realizarse en un término no menor de diez ni mayor de 20 días.

3.7.1. Audiencia preliminar

Instalada la audiencia preliminar el Juez solicitará que las partes se pronuncien respecto de las excepciones planteadas por el demandado y las resolverá en la misma audiencia a través de un auto interlocutorio. Resueltas las excepciones el juzgador fijará su atención y resolverá sobre la validez del proceso, la determinación del objeto de la controversia, los reclamos de terceros, competencia y cuestiones que puedan afectar la validez del proceso todo esto con el fin de convalidarlo o sanearlo.

Una vez declarada la validez del proceso, el juzgador entregará la palabra para que la administración exponga los fundamentos facticos y de derecho de su demanda. Hecho esto le corresponde al demandado exponer los fundamentos de su contestación. Con la sustentación de los fundamentos de la demanda y contestación a la demanda el juzgador promoverá la conciliación, de existir conciliación esta será aprobada mediante sentencia que causará ejecutoria. De no haber conciliación, continuará la audiencia y el juez ordenará a la parte actora y demandada que anuncien la totalidad de las pruebas que serán evacuadas en la audiencia de juicio. Las partes podrán solicitar la exclusión, rechazo o inadmisibilidad de los medios de prueba que no reúnan los requisitos de pertinencia, utilidad, conducencia así como la prueba tendiente a probar hechos notorios. El juzgador resolverá sobre la admisibilidad de la prueba y excluirá la práctica de aquellas que hayan sido obtenidas con fraude a la Constitución y la ley. Podrá existir acuerdo probatorio de



mutuo acuerdo o a petición de una de las partes. Hecho esto, el juzgador fijara la fecha y hora de la audiencia de juicio.

3.7.2. Audiencia de juicio

Instalada la audiencia de juicio se dará lectura al extracto del acta que se suscribió en la audiencia premilitar. Terminada la lectura el Juez concederá la palabra a la parte actora para que formule su alegato inicial y lo terminará indicando el orden en que se practicarán los medios de prueba solicitados. De igual manera se hará con la parte demandada.

El juzgador ordenará la práctica de las pruebas, las admitidas y en el orden solicitado. Actuada toda la prueba el juzgador solicitará que la parte actora alegue por un tiempo que él determine, igual derecho se concederá al demandado y a los terceros interesados, todo esto con derecho a una sola réplica. Terminada la intervención de las partes el juzgador podrá suspender la audiencia hasta formar su convicción y deberá reanudarla dentro del mismo día y emitir su resolución mediante pronunciamiento oral.

3.8. Terminación del proceso.

El proceso de lesividad termina mediante sentencia que aceptando la demanda, declara la nulidad de acto administrativo, disponiendo que en consecuencia de tal declaración las cosas vuelvan al estado anterior y dejando a salvo el derecho del demandado y de terceros interesados por los daños y perjuicios que hayan sido ocasionados.

En caso de que la demanda se rechace, lo que se hará es confirmar la firmeza del acto administrativo y con ello el acto que la administración impugnó y ratifica los derechos adquiridos por el administrado.



DEL ESTUDIO REALIZADO DE PUEDE CONCLUIR:

Que, en nuestro Estado Constitucional de Derechos y Justicia, el Estado a través de sus cinco funciones está obligado a conservar la armonía y paz social con el fin de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales. Derechos que son de estricta observación y aplicación por parte de las servidoras y servidores públicos administrativos o judiciales.

Que, para el cumplimiento de todos estos fines, existe la función administrativa cuyo fin es la administración, gestión y servicio destinado a proteger el interés público, buscando el bien común de todos los habitantes del Estado, anteponiendo el interés particular sobre general.

Que, en el ejercicio de sus facultades y atribuciones a la administración le está permitida hacer única y exclusivamente lo que la constitución y la ley le autoriza; y, que para el cumplimiento de las mismas la administración utiliza diversas instituciones jurídicas de derecho público, una de ellas y tal vez la más utilizada por la administración es la figura del acto administrativo que es la declaración unilateral de la voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales. Todo esto sin perjuicio de que la administración pueda utilizar instituciones del derecho privado de forma excepcional para lograr sus fines.

Que, entre las características primordiales del acto administrativo es que el mismo goza de la presunción de legitimidad, estabilidad y ejecutividad, permitiéndole así a la administración utilizar todos los medios previstos en la ley para lograr su ejecución cuando el destinatario del acto no cumpla voluntariamente con la obligación contenida en el mismo.

Que, para que un acto administrativo tenga plena validez y eficacia debe reunir elementos tanto materiales como formales, dentro de los cuales tenemos la competencia, el objeto, la voluntad, el procedimiento, la motivación entre otros; y,



que a falta de uno de estos elementos se producirá la anulabilidad o nulidad de pleno derecho del acto administrativo.

Que, cuando se habla de anulabilidad se hace referencia a que el acto está afectado de nulidad relativa y que puede subsanarse por el mismo autor del acto o ya por el jerárquico superior; y, que cuando se habla de nulidad de pleno derecho implica una infracción sustancial de la Constitución o la Ley y no puede ser subsanada por la administración por lo tanto no produce efecto jurídico alguno.

Que, la administración puede en cualquier momento ya sea petición de parte o de oficio volver sobre su propia actuación y corregirla revocando sus actos ya sea por razones de legitimidad o de oportunidad y que dicha facultad de revocación está íntimamente relacionada con uno de los principios que rigen a la administración denominado autotutela administrativa. Autotutela administrativa que le permite, crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas para los administrados.

Que, la facultad revocatoria de la administración encuentra su límite cuando la misma a través de sus actuaciones haya reconocido derechos legítimos para el administrado. De esta forma la administración se ve impedida de revocar sus actos y tiene que buscar apoyo en otra función del Estado como lo es la Función Judicial a través de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que es el órgano encargado de realizar el control de legalidad de los actos y hechos de la administración.

Que, impedida la administración de revocar los actos declarativos de derechos para el administrado o terceros nuestro ordenamiento jurídico ha creado una institución para que pueda realizar dicha revocación pero no en sede administrativa sino en la sede del jurisdiccional. Institución que lleva el nombre de acción de lesividad.

Que, la acción de lesividad está reconocida únicamente para los casos en que la administración, en ejercicio del principio de autotutela administrativa no pueda revocar por sí misma un acto propio, debiendo buscar apoyo en otra función del Estado para conseguir su anulación, para que esto ocurra previamente deberá declarar al acto lesivo para el interés público.

Que, la acción de lesividad, que es otra forma de extinguir los actos administrativos, no la única, parte del supuesto de que el acto administrativo original que generó



derechos subjetivos no tenía como sustrato mínimo *sine qua non*, contradicción con los derechos constitucionales que amparan a todos los administrados, es decir que no se puede obligar a una autoridad pública a tener que recurrir a la acción de lesividad, cuando él o ella claramente constatan que el acto administrativo es frontal y directamente contrario a la Constitución de la República, pues en este caso el derecho generado para el administrado no es constitucionalmente lícito.

Que, la acción de lesividad cabe siempre que los derechos subjetivos generados por el acto administrativo tengan un origen lícito en virtud del mismo acto, de no ser así la acción que la administración puede intentar no es la lesividad sino la revocación directa por razones de ilegitimidad cuando el acto administrativo es frontal y directamente contrario a la Constitución y la ley.

Que, para instaurar la acción de lesividad tenemos como único presupuesto la afectación del interés público. Así la declaración administrativa de lesividad constituye un presupuesto esencial para instaurar un proceso judicial ulterior, implica que la administración reconoce que un acto suyo es lesivo para sus intereses por su ilegítima violación al interés público.

Que, el inicio del procedimiento de declaratoria de lesividad está reservada exclusivamente a la máxima autoridad de la respectiva administración autora del acto, no para los administrados ni para otros órganos distintos al que expidió el acto.

Que, la declaración de lesividad debe ser motivada por mandato constitucional, tal declaración debe identificar plenamente la infracción al interés público, ya que se busca dejar sin efecto derechos legítimos que se reconocieron al administrado.

Que, al constituirse la acción de lesividad como un procedimiento excepcional la contienda se establece entre el administrado que obtuvo en su provecho el beneficio del acto lesivo que puede ser una persona natural o jurídica, y la administración que pretende que no subsista el acto.

Que, que para instaurar la acción se debe verificar la existencia de requisitos subjetivos, como son actor, demandado y el tercero imparcial que es el órgano jurisdiccional; la existencia de requisitos objetivos, dentro de los cuales tenemos el acto administrativo estable, que el acto sea lesivo para el interés público, que el acto



sea inimpugnable y que declare derecho subjetivos legítimos para el administrado y por último requisitos formales, como son el procedimiento, la pretensión y la prueba de que el acto es lesivo.

Que, el proceso judicial termina con el pronunciamiento del órgano judicial que aceptando la demanda por lesión del acto al interés público ordene que las cosas vuelvan al estado anterior, es decir como si el acto nunca hubiera sido dictado, dejando a salvo el derecho del demandado para que instaure las acciones que crea pertinentes para el pago de los daños y perjuicios ocasionado por la administración; o que, rechazando la demanda el órgano jurisdiccional confirme la legitimidad y estabilidad del acto administrativo.



RECOMENDACIONES:

Que, dada la complejidad del tema, debe suscitarse un estudio más detenido y profundo de esta institución jurídica en las aulas universitarias a la luz de los derechos, garantías y principios un nuestro Estado Constitucional de Derechos y justicia.

Que, se debe congregar, compilar y organizar las fuentes de derecho que refieren a la figura de la lesividad para permitir el acceso de los estudiantes y abogados al examen de esta institución jurídica y los pronunciamientos sobre la materia.

Que, al ser esta una forma excepcional de extinguir los actos administrativos, se debe hacer conocer de esta figura jurídica a las instituciones que conforman el sector público para que en defensa del interés público inicien el procedimiento respectivo para su anulación.

Que, los operadores de justicia realicen un control estricto de los elementos que debe contener la garantía de la motivación en el acto que declara la lesividad por lesión al interés público, por ser este un elemento que forma parte del derecho al debido proceso con el fin de asegurar la legalidad de la actividad de la administración y evitar la arbitrariedad que se pueda llegar a dar en eventuales declaraciones de lesividad de actos que no son lesivos.



BIBLIOGRAFÍA:

- Asamblea Nacional. (2009). *CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, COFJ*. Quito-Ecuador: Departamento Jurídico Editorial de la Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2010). *CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACIÓN, COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010* (Primera). Quito-Ecuador: Departamento Jurídico Editorial de la Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2015). *CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS, COGEP* (Primera). Quito-Ecuador: Departamento Jurídico Editorial de la Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. (2017). *CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO, COA* (Primera). Quito-Ecuador: Registro Oficial 2SP 31, 7-JULIO-2017.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR* (Primera). Quito-Ecuador: Departamento Jurídico Editorial de la Corporación de Estudios y Publicaciones.
- CABANELLAS DE TORRES, G. (2012). *DICIONARIO DE CIENCIAS JURIDÍCAS*. Buenos Aires-Argentina: Heliasta S.R.L.
- Chamame Orbe, R. (2010). *DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL* (Séptima Ed). Arequipa-Peru: Adrus Arequipa.
- Cordero Vásquez, P. A. (2010). *La Acción de Lesividad*. Universidad del Azuay.
- Dromi, R. (2001). Acto Administrativo. En *Derecho Administrativo* (9a ed., pp. 247–322). Argentina.
- GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, E. Y. T. R. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid-España: PALESTRA EDITORES S.A.C.
- Gordillo, A. (2003). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO* (6ª edición). Lima-Peru.



HONORABLE CONGRESO NACIONAL. (2005). *CÓDIGO CIVIL*. Quito-Ecuador: Departamento Jurídico Editorial de la Corporación de Estudios y Publicaciones.

Noboa Bejarano, G. (2002). *ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, ERJAFE*. Quito-Ecuador: Departamento Jurídico Editorial de la Corporación de Estudios y Publicaciones. Recuperado a partir de <http://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/03/ERJAFE.pdf>

Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo I*. (Ediciones Jurídicas y Sociales, Ed.) (18a ed.). Madrid-España: MARCIAL PONS.

Pleno del Tribunal Constitucional del Ecuador. Resolución. 0306-2005-RA, R.O. 31-S, 1.III-2007.

Sala de lo Civil de Cotopaxi. Resolución No. 0360-05-RA, R.O. 395-S, 13-XI-2006.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador. Resolución No. 384, R.O. 613, 16-VI-2009.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador. Caso 30-2005 (2005).

Sala Tercera de lo Civil de Guayaquil. Resolución no. 1557-07-RA, R.O. E.E: 86, 5_XII-2008 (2008).

Tercera sala del Tribunal Constitucional Ecuatoriano. Resolución No. 0016-2006-AA, R.O 194-S, 19-X-2007.

Tinajero Delgado, P. (1998). *LA ACCIÓN DE LESIVIDAD* (1a ed.). Quito: Programa Editorial de la Facultad de Jurisprudencia.

Tomás Moro, F. (2005). *DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA*. En *ESPASA SIGLO XXI* (Primera, p. 1434). Espasa Calpe, S.A., Madrid,.

Tribunal Constitucional del Ecuador. Resolución No. 0214-05-RA, Tribunal Constitucional, R.O. 343, 28-VII-2006.

Zavala Egas, J. (2007). La Regla de los Actos Propios y su Aplicación en el Derecho Administrativo Ecuatoriano. *Iuris Dicto Revista de Derecho*, 7(11), 100–107.



Recuperado a partir de
http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/lurisDictio_11/La_Regla_de_los_Actos_Propios.pdf

Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de DERECHO ADMINISTRATIVO* (1ª).
Guayaquil-Ecuador: EDILEX S.A.