UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

AREA JURIDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

"UNIFICACIÓN DE LAS NORMAS PARA IMPUGNAR EN SEDE ADMINISTRATIVA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARA EVITAR PROBLEMAS DE INSEGURIDAD JURÍDICA EN EL PAÍS"

TESIS PREVIA A LA OPTAR POR EL TITULO DE ABOGADO

AUTOR: Miguel Alcívar Granda Granda

DIRECTOR: Dr. Ulfer Trelles Calle Mg.Sc.

Loja- Ecuador
2012

CERTIFICACIÓN

Dr. Ulfer Trelles Calle Mg.Sc.
Director de Tesis.

CERTIFICA:

Haber dirigido y revisado prolijamente la Tesis intitulada **"UNIFICACIÓN DE LAS NORMAS PARA IMPUGNAR EN SEDE ADMINISTRATIVA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARA EVITAR PROBLEMAS DE INSEGURIDAD JURÍDICA EN EL PAÍS"**, realizada por el Egresado **Miguel Alcívar Granda Granda,** previo al Grado de Licenciado en Jurisprudencia y otorgamiento del Título de Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador y autorizo su presentación para la defensa y sustentación, por cumplir los lineamientos metodológicos y reglamentarios**.**

Loja, Noviembre del 2012

DR. ULFER TRELLES CALLE MG.SC.
DIRECTOR

AUTORÍA.

La presente Tesis intitulada **"UNIFICACIÓN DE LAS NORMAS PARA IMPUGNAR EN SEDE ADMINISTRATIVA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARA EVITAR PROBLEMAS DE INSEGURIDAD JURÍDICA EN EL PAÍS"**, en todos los contenidos, resultados obtenidos, comentarios, conclusiones y recomendaciones difundidos en la presente, son exclusivamente responsabilidad moral, legal y académica del Autor, quien firma al pie de la presente.

MIGUEL ALCÍVAR GRANDA GRANDA

C.C.: 1104180367

.

DEDICATORIA

Con infinito amor dedico la presente tesis, primeramente a Dios quien me ha iluminado en el desarrollo de la misma, a mis padres, hermanos, familiares y amigos por haberme apoyado, tanto moral como económicamente en la ejecución de la investigación y los docentes de la Universidad Nacional de Loja, para así llegar a la culminación de tan anhelado sueño de mi vida.

El AUTOR

AGRADECIMIENTO

Dejo constancia del sincero agradecimiento a la Universidad Nacional de Loja, al Área Jurídica, Social y Administrativa, a la Carrera de Derecho y a todos sus catedráticos, por la oportunidad de estudiar en sus aulas y participar sus instrucciones y sabios conocimientos, pilar fundamental para la formación como Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador y de manera especial al Dr. Ulfer Trelles Calle Mg.Sc., quien colaboró desinteresadamente como Director de la presente Tesis. Finalmente se agradece a todos los ciudadanos que de una u otra manera ayudaron con la información para la realización de la presente.

EL AUTOR

ESQUEMA DE CONTENIDOS

CARATULA

CERTIFICACIÓN

AUTORÍA

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

ESQUEMA DE CONTENIDOS

1. TITULO

2. RESUMEN

SUMMARY

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1 MARCO TEÓRICO

4.2 MARCO CONCEPTUAL

4.2.1. DERECHO

4.2.2. DERECHO ADMINISTRATIVO

4.2.3. RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR

4 1.4 CLASIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

4.1.4.1. Derecho Administrativo Interno

4.1.4.2. Derecho Administrativo Externo

4.1.4.3. Derecho Administrativo General

4.1.4.4. Derecho Administrativo Especial

4.1.4.5. Derecho Administrativo Procesal

4.1.5. OBJETIVOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

4.1.6. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

4.1.6.1. Principio de Dignidad Humana

4.1.6.2. Principio de Igualdad ante la Ley

4.1.6.3. Principio de la Seguridad Jurídica

4.1.6.4. Principio de Legalidad

4.1.6.5. Principio de Proporcionalidad

4.1.6.6. Principio de Autotutela Administrativa

4.1.6.7. Principio de Jerarquía

4.1.6.8. Principio de Especialidad

4.1.7. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

4.1.7.1. Fuentes positivas o principales

4.1.7. 2.- Fuentes Racionales o secundarias

4.1.8. IMPORTANCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

4.1.9. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1.9.1. Principios de la Administración Pública

4.1.9.2. Clases de Administración Pública

4.1.9.3. Formas de Organización Administrativa

4.1.9.4. La Potestad Administrativa

4.1.9.4.1. Potestad Reglamentaria

4.1.9.4.2. Potestad de Mando

4.1.9.4.3. Potestad Ejecutiva

4.1.9.4.4. Potestad Jurisdiccional

4.1.9.4.5. Potestad Sancionadora

4.1.10. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

4.1.11. FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1.12. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

4.1.12.1. Elementos de los Actos Administrativos

4.1.12.2. Efectos de los Actos Administrativos

4.1.12.3. Requisitos del Acto Administrativo

4.1.12.3. Características de los Actos Administrativos

4.1.12.4. Clasificación de los Actos Administrativos

4.1.13. EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN

4.1.14. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

4.1.15. IMPUGNACIÓN JURÍDICA

4.1.16. EL DERECHO A LA IMPUGNACIÓN

4.1.17. IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

4.1.18. EL RECLAMO Y LOS RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA

4.1.18.1. Concepto de Reclamo

4.1.18.2. Concepto de Recurso

4.1.18.2.1 Recurso de Reposición

4.1.18.2.2. Recurso de Apelación

4.1.18.2.3. Recurso Extraordinario de Revisión

4.1.19. LA SEGURIDAD JURÍDICA

4.1.20. INSEGURIDAD JURÍDICA

4. 2 MARCO NORMATIVO

4. 3 LEGISLACIÓN COMPARADA

5. MATERIALES Y MÉTODOS

6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

6.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA

6.2. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFORMA

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

ÍNDICE

1. TITULO

UNIFICACIÓN DE LAS NORMAS PARA IMPUGNAR EN SEDE ADMINISTRATIVA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARA EVITAR PROBLEMAS DE INSEGURIDAD JURÍDICA EN EL PAÍS

2. RESUMEN.

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 173 establece 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; de la misma forma en el Art. 76 numeral 7, literal m) de este cuerpo normativo, estipula que el derecho a la defensa de las personas, incluye su capacidad de “recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, es decir determina a la impugnación como un derecho constitucional y general de toda persona para buscar que se rectifique la actuación de un ente público, considerada como errónea y lesiva a sus intereses.

El derecho a impugnar en sede administrativa los actos de la autoridad pública se encuentra instrumentado principalmente a través de las instituciones procesales denominadas recursos administrativos; sin embargo en la legislación ecuatoriana, cada organismo del estado tiene normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de impugnación de sus resoluciones, lo que impide una verdadera aplicación de los principios universales del derecho y de los postulados constitucionales, a diferencia de países más avanzados en justicia administrativa, tales como Perú, Colombia y España, que cuentan con procedimientos unificados de impugnación para toda la Administración Pública. Con estos antecedentes se concluye en el Ecuador se ha vuelto indispensable, la unificación de la normativa legal que regule los procedimientos de impugnación de actos para todas las funciones del Estado.

SUMMARY

The Constitution of the Republic of Ecuador, in Article 173 states that "the administrative acts of any State authority may be challenged, both administratively and before the corresponding organs of the judiciary, in the same way in Art . 76 paragraph 7, letter m) of this body of law, stipulates that the right to the protection of people, including their ability to "appeal a judgment or settlement in all proceedings in which they decide on their rights, that is determined to the challenge as a general constitutional right to search any person to rectify the act of a public body, considered as erroneous and prejudicial to their interests.

The right to challenge in administrative acts of public authority is implemented mainly through institutions called administrative appeals process, but under Ecuadorian law, each state agency has different rules on what to do with the procedures challenge of its resolutions, which prevents a true application of the universal principles of law and the constitutional, unlike most advanced countries in administrative justice, such as Peru, Colombia and Spain, which have unified procedures to challenge entire public administration. With this background it is concluded in Ecuador has become indispensable, the unification of legal rules governing the procedures to challenge acts for all state functions.

3. INTRODUCCIÓN.

En la presente tesis se eligió una temática que debe ser estudiada de forma minuciosa y exhaustiva, lo que permitirá comprender la relevancia de los recursos administrativos y los diversos procedimientos que se dan en cada institución del Estado; de donde se deduce que existe incongruencia entre las diversas normas legales que regulan este tipo de recursos.

Frente a este problema se realizó un trabajo investigativo que está estructurado de la siguiente forma: marco referencial, está dividido en tres partes: marco teórico donde se efectúa una recopilación bibliográfica general del área temática; el marco jurídico que muestra todo lo referente a la parte normativa como la Constitución de la República del Ecuador, Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Código Orgánico de Organización y Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de la Función Judicial, Ley Orgánica Electoral, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley General de Seguros, Resolución de la Junta Bancaria Nº JB 536- 2003, entre otras sin perjuicio que en la legislación ecuatoriana exista otra norma legal que contenga este tipo de recursos administrativos. Además contiene el análisis de la Legislación Comparada donde se revisa los cuerpos legales de países como: Perú, Colombia y España en su parte pertinente. Además el informe contiene una descripción de los materiales y métodos que se utilizaron para el desarrollo de la investigación bibliográfica y de campo. El análisis de los resultados de las encuestas está expresado mediante cuadros estadísticos con su respectivo análisis e interpretación; seguidamente se describe los

resultados de las entrevistas que junto con los resultados de las encuestas permitieron verificar los objetivos y contrastar la hipótesis planteada. Luego se plantea las conclusiones, recomendaciones y el proyecto de reforma jurídica que pretende dar una solución válida al problema objeto del presente estudio.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

MARCO TEÓRICO.

4.1 MARCO CONCEPTUAL

Para iniciar las definiciones es importante conceptualizar en términos generales lo que es el Derecho y del Derecho Administrativo para estar informados de los principios y sus caracteres generales, consecuentemente esta rama del Derecho Público Interno, es la columna vertebral del título de la investigación a efectuarse.

4.1.1. DERECHO

El derecho constituye el sistema regulador de la vida en el ámbito social, económico, político es decir las relaciones entre las personas. "El término Derecho se deriva de la voz latina ***directus*** igual a directo y de **diregere** equivalente a dirigir, encausar; significa lo que está conforme a la norma, a la regla. De acuerdo a nuestro léxico la palabra Derecho equivale a obrar con rectitud, honradez, justicia, equidad. Tomando en cuenta el origen del vocablo Derecho, se deduce que hay que obrar rectamente conforme a la norma a la regla."[1]

Cabanellas manifiesta que según los casos, significa: "facultad natural de obrar de acuerdo con nuestra voluntad, salvo los límites del derecho ajeno, de la violencia de otro, de la imposibilidad física o de la prohibición legal.

[1] Dr. VICENTE P. Máximo Rolando., Módulo II, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA SOCIEDAD, EL ESTADO Y EL DERECHO, Carrera de Derecho, Modalidad Estudios a Distancia de la Universidad Nacional de Loja, pág. 115, 2006

Potestad de hacer o exigir cuanto la ley o la autoridad establece a nuestro favor, o lo permitido por el dueño de una cosa. Consecuencias natrales derivadas del estado de una persona, o relaciones con otros sujetos jurídicos. Acción sobre una persona o cosa. Conjunto de leyes. Colección de principios, preceptos y reglas a que están sometidos todos los hombres en cualquier sociedad civil, para vivir conforme a justicia y paz; y a cuya observancia pueden ser compelidos por la fuerza".

En el texto del Módulo II de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, del año 2006, establece las principales disciplinas del Derecho de la siguiente forma: Derecho Público y Privado, Derecho Objetivo y Subjetivo, Derecho Sustantivo y Adjetivo y el Derecho Positivo, mismas que se trascriben a continuación.

a. Derecho Público, es el conjunto de normas jurídicas que regula las actividades de los organismos del Estado en relación con las personas naturales y jurídicas de derecho privado; entre las principales ramas de Derecho Público tenemos: Constitucional, Administrativo, Penal, Financiero, Procesal y Derecho del Trabajo.

b. Derecho Privado, es el conjunto de normas, reglas y principios jurídicos que regula las relaciones de las personas naturales de derecho privado para con el Estado; entre sus principales ramas tenemos el Derecho Civil y Mercantil.

c. Derecho Objetivo, es el conjunto de normas, reglas y principios jurídicos dictados por los organismos competentes del Estado, según la Constitución que rige las relaciones de los hombres en la sociedad.

d. Derecho Subjetivo, es el conjunto de facultades que el Derecho Objetivo reconoce al individuo de la especie humana con los demás individuos o con la comunidad toda y el Estado.

e. Derecho Sustantivo, es el conjunto de normas jurídicas, que regulan los derechos o atribuciones y los deberes y obligaciones de las personas que intervienen en una relación jurídica; el sujeto de derechos y atribuciones tiene la facultad de obrar y el sujeto de deberes y obligaciones tiene que cumplir.

f. Derecho Adjetivo, es el conjunto de normas jurídicas, que regulan los procedimientos que se tramitan en los diferentes organismos del Estado en calidad de sujetos activos de derechos o atribuciones contra los sujetos pasivos de deberes u obligaciones; éste califica los diferentes procedimientos que debe seguirse tomando en cuenta las normas del Derecho Sustantivo.

g. Derecho Positivo, el Derecho en su doble aspecto de Objetivo y Subjetivo, de Sustantivo y Adjetivo, de Público y Privado constituye lo que se ha dado en llamar el Derecho Positivo; concretamente es el ordenamiento jurídico vigente, escrito, establecido por los poderes del Estado en un momento del proceso histórico de la sociedad.

4.1.2. DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Dr. César Montaño Ortega, en el documento del módulo XI de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, realiza una cita de Villegas Basabilbaso en la que explica que el Derecho Administrativo "es el conjunto de normas y principios de Derecho Público interno que regula las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal"[2]. "El Derecho Administrativo es una rama del derecho público, conformado por el universo de normas jurídicas que rigen el funcionamiento, la organización de las entidades públicas, sus mutuas relaciones y las que se generan con los particulares".[3]

En nuestro criterio Derecho Administrativo es el conjunto de normas, reglas y principio jurídicos que regulan la organización y funcionamiento del Estado, consecuencia de las relaciones entre los órganos del Estado con particulares o entre órganos estatales para atender o requerir las necesidades colectivas referentes a servicios públicos de acuerdo con la ley.

4.1.3. RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR.

Según el Dr. César Montaño Ortega el Derecho Administrativo como rama organizada del derecho se inicia en Francia. En nuestro país el Derecho Administrativo viene demostrando un acelerado mejoramiento cualitativo a

[2] Texto del Módulo XI RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, de la Carrera de Derecho Universidad Nacional de Loja, 2011

[3] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008 pág. 54

partir de 1967, año en el que se creó el Tribunal Contencioso Administrativo, y posteriormente, con la aparición de la Ley de lo Contencioso Administrativo. A partir de las reformas constitucionales de 1992 existen las Cortes Distritales de lo Contencioso Administrativo y la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

“Una de las primeras leyes que se promulga en el Ecuador, a poco de separarse éste de la Gran Colombia es, precisamente, la de Régimen Político de los Departamentos, dictada por la Convención de Riobamba el 28 de septiembre de 1830 para regular la organización administrativa y distribuir las atribuciones entre los funcionarios departamentales y provinciales; a partir de ella se dictaron trece leyes de régimen administrativo, la última de ellas codificada en 1960 (Suplemento del Registro Oficial 1202, de 22 de agosto) y sobre cuya vigencia aún se discute. Todas estas leyes tuvieron como denominador común el limitarse a regular la organización administrativa de las instituciones del Estado; fueron, en la práctica, los orgánico-funcionales de la administración pública, pues las normas procedimentales que en ellas se incluyeron fueron escasas y aisladas y nunca llegaron a configurar un verdadero procedimiento administrativo. Este hecho es muy decidor y revela el carácter de nuestro ordenamiento jurídico administrativo.

El Derecho Administrativo es, el derecho que regula la organización de la administración pública; pero es, sobre todo, el que brinda a los ciudadanos los instrumentos necesarios para proteger sus derechos frente a las posibles arbitrariedades de la administración. Desconocer esto refleja una concepción

acerca del gobierno y de la autoridad que está muy alejada de los presupuestos básicos del Estado de Derecho y, en el caso ecuatoriano, nos muestra a las claras que las estructuras constitucionales adoptadas por el país a partir de la independencia, no pasaron de ser un barniz que cubría una mentalidad autoritaria que el fin de la Colonia no hizo desaparecer.

El Ecuador adoptó las instituciones democráticas más en sus formas que en sus contenidos; la independencia mantuvo inalterable la manera de entender la relación entre el gobierno y los ciudadanos, que siguió sujeta al esquema colonial de patrón-siervo, en el que el primero manda y el segundo obedece, el primero ejerce el poder y el segundo debe resignarse a cumplir lo que se le ordena; esto hace que, en la medida en que el sistema no funciona sobre la base de los derechos y la igualdad de oportunidades, sino a partir del favor y la concesión, la actividad administrativa sea concebida, no como la prestación de un servicio, sino como una forma de ejercicio del poder en la que participan, cada uno a su nivel y con una parcela de dominio sobre los demás, desde el Presidente de la República hasta los funcionarios colocados en el último lugar de la estructura jerárquica.

Aún hoy, pese a los indudables avances que ha habido en la materia, la noción de Estado de Derecho pugna por salir de los límites del papel en el que está escrita la Constitución, pues los ecuatorianos no la perciben como propia ni asumen su condición de ciudadanos; los intereses siguen primando sobre las reglas de juego objetivas y el afán de salirse con la suya prevalece sobre el respeto a las normas básicas de la convivencia.

Esta falta de una cultura de Estado de Derecho ha incidido negativamente en el desarrollo del Derecho Administrativo ecuatoriano y explica la escasa atención que se le ha prestado en los programas de enseñanza universitaria y la exigua bibliografía nacional sobre la materia (hasta hace no muy poco, los administrativistas ecuatorianos eran abogados que, fundamentalmente por haber prestado sus servicios en el sector público, habían aprendido en la práctica las instituciones y los principios de esta rama del derecho).

En el Ecuador, solo a partir de las reformas constitucionales de 1905 se crea una jurisdicción contenciosa administrativa, que se asigna al Consejo de Estado. Sin embargo, la existencia de un órgano encargado de decidir sobre las cuestiones contencioso administrativas no significó que el recurso fuera efectivamente utilizado por los ciudadanos; si bien convendría confirmarlo revisando los informes de labores del Consejo de Estado, al parecer la tarea de este último como tribunal contencioso administrativo fue mínima, cuando no inexistente. El Tribunal Fiscal, creado en 1959 mediante Decreto Ley de Emergencia 10, publicado en el Registro Oficial 847, de 19 de junio, fue el primer tribunal contencioso administrativo que funcionó efectivamente; la Constitución de 1967 mantuvo ese Tribunal y creó otro, con el nombre de Tribunal Contencioso Administrativo; un año después se publicó en el Registro Oficial 338, de 18 de marzo, la Ley 35, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que estableció un procedimiento judicial claro y detallado, muy superior a las insuficientes regulaciones que hasta entonces contenía la Ley de Régimen Administrativo.

Uno de los problemas que debieron enfrentar los autores de la Ley de la

Jurisdicción Contencioso Administrativa fue la falta de un procedimiento en sede administrativa, falta que trataron de suplir con la inclusión de artículos como el 59 (nulidad de actos y procedimientos administrativos) y el 76 (no suspensión de actos administrativos), que pese a no referirse a temas propios del procedimiento judicial, resultaban indispensables para el funcionamiento de la nueva jurisdicción.

La expedición de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa coincidió con el inicio de un período caracterizado por una considerable multiplicación de normas relacionadas con la administración pública. Para enfrentar este proceso de crecimiento se contaba con recursos jurídicos más bien limitados. A inicios de la década del setenta, a más de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la legislación administrativa del Ecuador se reducía a la citada y ya para entonces anticuada Ley de Régimen Administrativo, que como se ha dicho se limitaba a organizar la estructura de los ministerios y demás instituciones públicas y nada o casi nada decía sobre temas fundamentales, como el procedimiento administrativo; una Ley de Licitaciones que regulaba de manera limitada y embrionaria la contratación administrativa; y una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Obviamente, temas del Derecho Público que habían tenido especial desarrollo contaban con regulaciones propias: tributos, finanzas públicas, régimen seccional; todo esto, a más de las inevitables normas dispersas para el funcionamiento de varias instituciones del Estado”[4].

[4] Dr. AGUILAR, Juan Pablo www.derechoecuador.com/index.php?...derecho-administrativo...

4.1.4 CLASIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público Interno, que rige las relaciones y litigios emanados entre la Administración Pública y los administrados o particulares; y "de acuerdo al área de aplicación, al Derecho Administrativo se lo clasifica en: interno, externo, general, especial y procesal"[5].

4.1.4.1. Derecho Administrativo Interno.

"Es una parte del Derecho Administrativo que regula la organización, el funcionamiento y control de la administración interna"[6]. A nuestro entender es la forma como se organizan internamente las instituciones públicas para prestar sus servicios a la colectividad.

4.1.4.2. Derecho Administrativo Externo.

"Es una parte del Derecho Administrativo que regula la organización, el funcionamiento y control de los servicios públicos entre administradores y administrados"[7]. Es decir a través de la organización interna permite que la administración vigile la prestación de servicios públicos eficientes y eficaces a los administrados.

4.1.4.3. Derecho Administrativo General.

"Es el conjunto de normas y principios jurídicos aplicables a la universalidad de los órganos que prestan servicios en la administración en relación con

[5] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992 pág. 24
[6] IBIDEM
[7] IBIDEM

personas particulares”[8]. Como su palabra lo indica general es decir que toda la administración sus diversos ámbitos de competencia se ajustarán y respetarán a una sola norma por ejemplo la Constitución de la República.

4.1.4.4. Derecho Administrativo Especial.

“Es el conjunto de normas y principios jurídicos aplicables limitadamente a ciertos funcionarios de la administración de acuerdo con funciones específicas de ciertos servicios”[9]. Por ejemplo la individualización de las leyes para cada institución del sector público por ejemplo el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización regula únicamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

4.1.4.5. Derecho Administrativo Procesal.

“Es el conjunto de normas y principios jurídicos que regula la forma de actuar la administración en la prestación de los servicios”[10]. Este regula los procedimientos para la solución de conflictos entre el Estado y los particulares, establece el camino a seguir en los diversos procesos.

4.1.5. OBJETIVOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Dr. Herman Jaramillo en su obra Manual de Derecho Administrativo establece que el Derecho Administrativo persigue los siguientes objetivos:

a) Organizar, coordinar y desarrollar progresivamente las acciones del Estado mediante políticas y objetivos del Gobierno.

[8] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992 pág. 24
[9] IBIDEM.
[10] IBIDEM.

b) Evitar abusos por parte de los funcionarios revestidos de poder.
c) Garantizar la estabilidad de los servidores probos y eficientes en la prestación de servicios.
d) Capacitar técnicamente a los servidores.
e) Formular y obtener remuneraciones justas.
f) Responsabilizar administrativa, civil y penalmente a los servidores por incorrecciones en sus funciones.
g) Ordenar técnica y racionalmente los servicios.
h) Garantizar la existencia de un adecuado control interno y externo sobre toda clase de recursos del Estado.
i) Descentralizar y desconcentrara los servicios públicos para su mejor eficacia; y,
j) Evaluar la eficiencia efectividad y la economía en la administración
.

4.1.6. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Según el Dr. Patricio Secaira Durango, el Derecho Administrativo, se rige por principios de: dignidad humana, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad, autotutela administrativa, jerarquía, especialidad, permanencia.

4.1.6.1. Principio de Dignidad Humana.

“Establece el propósito público de lograr que el ser humano desenvuelva su viada con los elementos indispensables de sustento suyo y familiar, situación que se concreta con la entrega de servicios adecuados y oportunos, para la

protección de la vida, alimentación, educación, etc."[11] Este principio vela por la estabilidad del ser humano para que se desarrolle como tal dentro del régimen del buen vivir.

4.1.6.2. Principio de Igualdad ante la Ley.

[…] "La ley es de carácter general y aplicable a todos. La ley igualmente tiene la capacidad de proteger a los sectores sociales más débiles, reconociendo sus diferencias y legislando de modo que exista un accionar público más equitativo; en el entendido que no existe discriminación entre desiguales; para la discriminación solo se produce entre iguales."[12]. O sea es Estado debe garantizara los administrados la igualdad ante la ley, en la ley y por la ley.

4.1.6.3. Principio de la Seguridad Jurídica.

"Entendida como la certeza humana de que la ley de ser aplicada y cumplida inexorablemente por toda la nación y sobre todo por las autoridades, instituciones u organismos públicos. […] Tiene siempre una base de legitimidad nacida de la característica moral de la soberanía y la justicia […]

Una nación que cuenta con funcionarios y entes públicos celosos del cumplimiento de sus atribuciones e integrada por personas cumplidoras del deber y de las obligaciones ciudadanas, es sin duda, una organización social con plena seguridad jurídica, en la cual se ejerce y se cumple el derecho sin

[11] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008 pág. 59
[12] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992 pág. 24 pág. 60

óbices."[13] Es decir el cumplimiento de los derechos se origina sin impedimento alguno.

4.1.6.4. Principio de Legalidad.

"Todas las personas y órganos del poder público están sometidos al ordenamiento jurídico del Estado. No existe por tanto nadie que pueda ubicarse sobre el mandato constitucional y legal.

También alcanza el principio a presumir de derecho que la voluntad administrativa expresada por las decisiones de la administración están enmarcadas en el ordenamiento jurídico, hasta tanto judicialmente se declare lo contrario; alcanza incluso a la certeza que las decisiones judiciales son legales y justas por lo que puedan ejecutarse".[14] Esto se considera por que el Estado se rige por un Estado de Derecho y por ende el poder de actuación de la Administración Pública se limita por la ley.

4.1.6.5. Principio de Proporcionalidad.

"Entendida como la acción administrativa que se adecua a la realidad y necesidad social que debe ser cubierta por la administración pública, graduándola en función de cada antecedente fáctico, a fin de que la decisión se ajuste mesuradamente a esa realidad"[15].

[13] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008 pág. 60.
[14] IBIDEM
[15] IBIDEM

4.1.6.6. Principio de Autotutela Administrativa.

Este principio tiene que ver con los "límites que la Constitución y la ley crean para el ejercicio de la actividad pública; que se expresan a través del control que la propia administración hace de sus actos; […] dejándolos sin efecto cuando estos vulneran el ordenamiento jurídico; se extiende a la obligación de controlar los bienes públicos. La autotutela exterioriza la capacidad de iniciativa propia de la administración pública para vigilar sus actos, sin concurrir ante otras autoridades"[16]. El auto control se origina con los recursos de impugnación administrativa.

4.1.6.7. Principio de Jerarquía.

"Por cuanto el derecho administrativo estructura sus órganos y autoridades,"

4.1.6.8. Principio de Especialidad.

Este principio consiste en dotar a la sociedad de órganos públicos especializados para satisfacer cada necesidad social.

4.1.7. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Consiste en ciertos principios básicos y activos y doctrinarios, de donde emergen las normas jurídicas. Existen dos tipos de fuentes

4.1.7.1. Fuentes positivas o principales.

De acuerdo al sistema de derecho, determinado por disposiciones escritas,

[16] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008 pág. 61

cuya esencia es crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de orden administrativo. Son las siguientes:

a) **La Constitución.-** La Constitución es "el conjunto sistemático de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización y funcionamiento de un Estado y que señalan los derechos y garantías de sus miembros"[17]La Suprema fuente del Derecho Administrativo, ley de leyes, prevalece sobre cualquier norma legal.

b) **La Ley.-** "Es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite"[18]. Es otra de la fuente del derecho administrativo, tanto de las leyes administrativa como de las comunes porque algunas contienen preceptos de carácter administrativo

c) **El Reglamento.-** Es el conjunto de normas jurídicas, de común aplicación dictadas por la función ejecutiva, o la administración pública general, que facilitan el desenvolvimiento de las instituciones del estado.

d) **El Estatuto.-** Es el conjunto de normas jurídicas que regula la estructura y funcionamiento de entidades de derecho privado y de ciertas entidades públicas, constituyendo un particular complemento jurídico de la ley y su reglamento; por lo tanto es fuente jurídica singular del derecho administrativo.

e) **El Decreto.-** Es una resolución sobre una materia determinada que pueden ser dictadas por el Presidente de la República, ministros de

[17] Obra citada... Rodrigo Borja [17]SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008 pág. 65
[18] CÓDIGO CIVIL (RO-S 46: 24-jun-2005), Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2007, Art. 1

estado, gobernadores, prefectos, alcaldes y directores administrativos.

f) **Decreto Ley.-** Constituyen la actividad legislativa de los gobiernos de facto o dictadura, tienen el mismo valor que una ley en gobiernos democráticos entre comillas como el nuestro, y su vigencia opera desde el momento que son dictados y publicados en el Registro Oficial

g) **Decretos con fuerza de Ley.-** Son los actos administrativos dictados por el Ejecutivo relacionados con distintas disciplinas del Derecho. Estos Decretos se los hace a través de la delegación de funciones que otorga la Función Legislativa al Ejecutivo en Gobiernos de Derecho, y mantienen su vigencia hasta que otro Decreto ley de igual naturaleza y posterior, los derogue expresa , tacita total o parcialmente

h) **Las ordenanzas.-** Es un acto Constitucional que se les da a las municipalidades, tienen la obligatoriedad y son de cumplimiento obligatorio en la territorialidad del municipio.

i) **Los Acuerdos.-** Son actos administrativos del Presidente de la República y por Delegación dictados por los Ministros de Estado, que tienen carácter general para diferenciarse de ciertas resoluciones con carácter específico.

j) **Las Resoluciones.-** Son procedimientos que adoptan los funcionarios en uso de sus potestades jerárquicas sobre problemas administrativos, técnicos y burocráticos de carácter interno, sin apartarse del marco reglamentario con fuerza de ley.

k) **Las Instrucciones y Circulares.-** Son reglas técnicas que prescriben el cumplimiento de disposiciones ya establecidas, dirigidas a funcionarios o empleados de la administración para una correcta ejecución de normas de mayor categoría jurídica.

l) **Los Manuales Administrativos.-** Son documentos ordenados y sistemáticos, que contienen instrucciones sobre la organización y funcionamiento, procedimientos a seguirse, dentro de las instituciones administrativas, para mejorar la eficacia y ejecución de trabajos asignados al personal de servicios, primordialmente.

4.1.7. 2.- Fuentes Racionales o secundarias.

Según principios generales del derecho las fuentes racionales o secundarias, son las siguientes:

a) **La jurisprudencia.-** Son los fallos emitidos a través de los tribunales de jerarquía de última instancia, esto es las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia, Civil, Penal, Tribunales Administrativos, también reportes jurisprudenciales de carácter referencial, de la Corte Constitucional.

b) **La doctrina.-** Es la investigación de Derecho comparado lo que nos permite extraer los mejores conceptos uniformes para la aplicación del derecho basado fundamentalmente de carácter técnicos y científicos.

c) **La costumbre.-** Es una fuente del Derecho Administrativo, entendida como los precedentes que conducen al legislador, a reglamentar

formalmente un servicio o una institución; por ejemplo, la Costumbre actúa como suplemento jurídico, en los casos de silencio administrativo de la ley o cuando se produce un vació de ley.

4.1.8. IMPORTANCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

En Derecho Administrativo "hay dos elementos que se complementan entre sí: el jurídico y el técnico. La importancia del elemento jurídico radica en garantizar los derechos de los servidores como a proteger a los administrados de los excesos de poder de la administración puede cometer en la prestación de sus servicios. […] La importancia del elemento técnico radica en que tiene que ver también con la planificación, organización, programación, ejecución, coordinación, control y evaluación delos servicios de acuerdo con la ciencia técnica de la Administración para su mejor utilidad en el desarrollo socio-económico del país"[19].

4.1.9. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"La Administración Pública no es otra cosa que la actividad permanente, irrenunciable y concreta del Estado para lograr sus objetivos por medio de un aparato orgánico, sometido al ordenamiento jurídico (…), teniendo a su disposición el dominio de sus bienes, brindando servicios públicos (…), teniendo como objeto la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, en un marco de seguridad y cuya meta es el bien común".[20] La administración pública "es un conjunto de órganos e

[19] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992
[20]SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008

instituciones jurídicas, organizadas, coordinadas y subordinadas de acuerdo con la ley (…), con el objeto de prestar servicios eficientes a la colectividad para satisfacer necesidades generales"[21]. "Es una persona legal integrada por un territorio, un población, un gobierno y un fin común".[22]

La administración pública es una prestación inherente del Estado que la realiza para la consecución de sus fines como tal, así como para la imposición de obligaciones a los administrados, para plasmar conjuntamente entre la administración y los administrados el bienestar nacional dentro del régimen del buen vivir.

Es así que para asegurar el cumplimiento de los fines de los diferentes órganos de la Administración Pública, y para evitar la concentración el Estado ejerce su poder por medio de las Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Transparencia y Control Social y Electoral.

4.1.9.1. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación"[23]. El Dr. César Montaño Ortega, en el documento indicado inicialmente, muestra que la Administración Pública, se rige por los principios que se encuentran establecidos en las normas jurídicas que le son aplicables, entre ellos los siguientes principios: legalidad,

[21] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992
[22] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, LA ACTIVIDAD JURIDICA DE LA ADMINISTRACIÓN, Editorial UNL, 1994, pág. 9
[23] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (RO 449: 20-oct-2008), Art. 227, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008

impugnabilidad, eficiencia, eficacia, agilidad, simplificación, transparencia, coparticipación, economía, solidaridad y avocación.

a. Principio de Legalidad.- Se refiere a que toda actividad y manifestación de la administración pública, procedente de los hechos, actos, contratos, resoluciones y otras formas y mecanismos de expresión de la misma, gozan de la presunción de legalidad, es decir que se han originado dentro del margen jurídico que establece la Constitución de la República y la Ley.

b. Principio de Impugnabilidad.- Significa que los actos administrativos son impugnables, es decir, que pueden ser refutados en su contenido cuando lesione los derechos individual o colectivamente de los administrados.

c. Principio de Eficiencia.- Es la efectividad y oportunidad en la prestación de servicios públicos logrando hacer efectivo o cumplir un propósito.

d. Principio de Eficacia.- La administración cumple de forma oportuna sus obligaciones o un objetivo determinado.

e. Principio de Agilidad.- Se refiere a que ante los requerimientos de los administrados, la actuación de la administración pública debe ser con prontitud sin la más mínima dilación.

f. Principio de Simplificación.- Es un mecanismo para proteger al ciudadano de las arbitrarias exigencias materiales de los servidores públicos o de las dificultades que suponen ciertas formalidades legales; los procedimientos y trámites deben ser sencillos.

g. Principio de Transparencia.- Es el acceso a la información del accionar de los organismos públicos, aplicando procedimientos correctos y transparentes que no generen dudas.

h. Principio de Coparticipación.- Es la unión de esfuerzos de instituciones públicas y privadas con la finalidad de prestar mejores servicios a la colectividad.

i. Principio de Economía.- Es el uso eficiente de recursos institucionales, como la concentración de actos en los trámites administrativos para evitar la repetición y dilación de las providencias y diligencias, precautelando los intereses de la administración y de las personas vinculadas con los trámites administrativos.

j. Principio de Solidaridad.- Esto es que la actividad de la administración pública debe regirse por el interés social antes que por el particular, la solidaridad conlleva a la igualdad material ante la ley.

k. Principio de Avocación.- Es la facultad que tiene el órgano administrativo superior para conocer y resolver los asuntos de competencia del órgano inferior. "Los organismos administrativos jerárquicamente superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda por atribución propia o por delegación a los órganos dependientes, cuando lo estimen pertinente por motivos de oportunidad técnica, económica, social jurídica o territorial"[24].

[24] ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011. Art. 60

4.1.9.2. CLASES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Según el Dr. Herman Jaramillo Ordoñez con el fin de prestar servicios eficientes a la sociedad, existen tres clases de administración pública:

a. Administración Pública.- "Es la acción planificada del gobierno, encaminada en forma ordenada, técnica y jurídica, a satisfacer servicios relacionados con la salud, vivienda, alimentación, educación, vialidad , transporte, protección o a promover el bienestar común y a dar soluciones frente a los reclamos y necesidades formulados por las personas".

b. Administración Mixta.- "Es la acción planificada de un organismo que se encuentra bajo la jurisdicción del poder público y privado, encaminada en forma ordenada, técnica y jurídica a satisfacer determinados a la sociedad".

c. Administración Privada.- "Es la acción planificada de una persona jurídica de carácter particular, encaminada en forma ordenada, técnica y jurídica a satisfacer servicios de toda clase a favor de la sociedad, con fines de lucro".

En cambio el Dr. Patricio Secaira Durango manifiesta que "las necesidades sociales unidas a los derechos individuales o colectivos y las obligaciones públicas, determinan que el Estado establezca o estructure varias formas de administración a fin de que puedan brindarse los servicios previstos en la ley y establece las siguientes clases:

d. Administración Activa.- Es aquella a la que la ley le concede facultades para el conocimiento, análisis, decisión y ejecución de asuntos

determinados. Esta clase de administración es la que comúnmente existe, la que efectúa su labor de modo diario y permanente y tiene la capacidad de receptar peticiones o reclamos, así como la posibilidad de enterarse, por su propio accionar, de situaciones que provocan su movimiento.

e. Administración Individual.- Es aquella en la cual las funciones del órgano de la administración pública, están asignadas para que la cumpla una sola persona.

f. Administración Colegiada.- Es aquella por medio de la cual, el procesamiento y resolución de los asuntos atribuidos legalmente al órgano respectivo, se lo realiza o se las cumple tomando en cuenta la voluntad de un conjunto de personas físicas, que de modo pluripersonal y con el mismo derecho emiten su voto u opinión sobre los distintos casos

g. Administración Consultiva.- En realidad no emite decisiones administrativas, sino más bien juicios de valor, opiniones sobre aspectos determinados y siempre con anterioridad a que la administración consultante exteriorice su voluntad pública, pues a ella le compete tomar la resolución que cada caso amerite.

h. Administración Controladora.- Aquella que se ocupa de controlar, de auditar la acción administrativa, analiza y determina la legalidad de las operaciones de los órganos y funcionarios públicos. Su control alcanza la actividad de dependencias u organismos ajenos a él; esto es, examina actos ajenos realizados por otros órganos públicos, se realiza aplicando el

principio de autotutela administrativa observando la ley y los procedimientos debidos.

i. Administración Interior.- Es la que las entidades públicas realizan su propio funcionamiento y organización; […] solo afecta al ser interior de la entidad pública y no crea efectos jurídicos fuera de su ámbito, su propósito es optimizar el funcionamiento y el mejor cumplimiento de sus atribuciones legales.

j. Administración Exterior.- Es aquella por medio de la cual la acción administrativa, trasciende, rebasa su esfera jurídica interna; ya que su actividad involucra a terceros, extraños a su aparato administrativo propio.

k. Administración Electoral.- Es aquella que tiene por objeto garantizar el derecho de sufragio; ejerce actos administrativos especializados e independientes para convocar, organizar, ejecutar procesos electorales. Proclamar resultados entregar las acreditaciones a los triunfadores y, finalmente ejerce actividades de control y de regulación no solo del proceso electoral, sino del cumplimiento de la habilitación de candidatos, gastos electorales, entre otras.

l. Administración Jurisdiccional.- Es aquella que, siendo independiente de las funciones del Estado, tiene competencia constitucional para administrar justicia en asuntos administrativos, expidiendo sentencias de obligatorio cumplimiento, dentro de los procesos sometidos a su decisión, en los cuales se impugnan decisiones de la administración pública.

De acuerdo a lo que dispone el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva la Administración Pública es Central e Institucional.

m. Administración Pública Central.- "Tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines"[25][…] "Corresponde a los órganos superiores de la Función Ejecutiva la dirección de política interior y exterior del Estado"[26] […] Es la actividad que ejerce el Presidente de la República y Ministros de Estado, de acuerdo con las funciones constitucionales, legales y reglamentarias.

n. Administración Pública Institucional.- "Está conformada por las entidades de derecho público creadas por o en virtud de un ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferente a la Administración Pública Central, a las que se les ha encargado la dirección, organización y control del funcionamiento de los servicios públicos propios de ésta, bajo los principios de especialidad y variedad"[27]

"Las finalidades de la Administración Pública son:

- el desarrollo económico y social de la población;
- la prestación de servicios públicos adecuados y oportunos;
- la seguridad colectiva e individual;
- la seguridad jurídica;
- el lograr el bien común; y,

[25] ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011. Art. 3
[26] IBIDEM Art. 5
[27] ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011 Art. 7

- la aplicación de la ley y la justicia".

4.1.9.3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

"La organización es un método técnico y el más utilizado por los administradores para arreglar y ordenar las cosas y distribuir a las personas en sus puestos de trabajo, y poner orden en la casa".[28] El Dr. Herman Jaramillo Ordoñez indica que las principales formas de organización administrativa son las que a continuación textualmente se transcribe:

La centralización administrativa.- Es la concentración del poder de decisión y control en el gobierno central, a la que se someten los demás órganos de la administración.

La descentralización administrativa.- "Mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera administrativa funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial)."[29] Es un sistema de organización que permite que algunas entidades públicas se administren bajo su responsabilidad y el control y tutela del Estado dotándoles de autoridad propia y recursos.

La concentración administrativa.- Se produce cuando órganos inferiores de una misma persona jurídica tiene la facultad legal para ejercer y ejecutar funciones administrativas. De igual manera hay concentración cuando un

[28] Obra citada ITURRALDE, Gustavo, Educación Universitaria, El Universo, Quito, 29-05-1994, pág. 5
[29] ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011. Art. 51

solo órgano tiene el poder de decisión y de mando en todas las materias o actividades y los demás se encuentran subordinados a él y no pueden actuar más que en su nombre.

La desconcentración administrativa.- “Es una forma de organización y de descongestión administrativa y jurídica que consiste en transferir atribuciones exclusivas a órganos inferiores de la misma persona jurídica.”

4.1.9.4. LA POTESTAD ADMINISTRATIVA.

Es el ejercicio del poder que realizan los órganos de la Administración Pública para tomar sus decisiones y alcanzar sus objetivos y fines. Según el Dr. Jaramillo Ordoñez, entre las principales potestades de la Administración tenemos las siguientes:

4.1.9.4.1. Potestad Reglamentaria.

Es la facultad constitucional y legal que tiene la Administración Publica para dictar reglamentos, estatutos y gobernar bajo el mando de normas jurídicas legalmente establecidas.

4.1.9.4.2. Potestad de Mando.

“El mando significa dar órdenes e instrucciones oportunas y convenientes y exigir su cumplimiento; a través de las cuales se ejerce el principio de autoridad y por medio de instrucciones se fijan procedimientos para

garantizar la eficacia del servicio" […]. "El mando es el ejercicio de la autoridad respecto de cada función"[30].

4.1.9.4.3. Potestad Ejecutiva.

"Es la facultad y competencia que tiene la Administración Pública para hacer efectivos sus actos".

4.1.9.4.4. Potestad Jurisdiccional.

Esta se caracteriza porque los funcionarios de la Administración obran relativamente como jueces.

4.1.9.4.5. Potestad Sancionadora.-

"Es uno de los medios de que se sirve la administración para mantener el acatamiento de las normas jurídicas, restaurar el orden jurídico lesionado y evitar que prevalezcan actos contrarios a la Ley. Las sanciones pueden ser: administrativas, civiles y penales."

4.1.10. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

"Competencia es la medida dentro de la cual la referida potestad está distribuida entre los diversos tribunales y juzgados, por razón del territorio, de la materia, de las personas y de los grados"[31].

Al respecto Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en el artículo 84 indica que la competencia "es la medida de la

[30] REYES PONCE, Agustín, ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, México, 1987, pág. 316. **Obra citada pág. 35**
[31] CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, (RO-S 58: 12-jul-2005) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2007. Art. 1

potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación y avocación”

Coincidentemente la doctrina y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 85 señalan que la distribución de la competencia administrativa se ejerce en razón de:

La materia, constituye actividades y tareas que puede desarrollar el órgano de la Administración Pública en forma legítima.

El territorio, comprende el perímetro geográfico dentro del cual se deben ejercer las funciones encomendadas.

El tiempo, representa al período dentro del cual el órgano puede actuar, en los casos en que establezca plazos para aquello.

El grado, “se refiere a la escala jerárquica en que se establecen los órganos. El grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. El inferior está en grado de subordinación al superior”[32].

Entonces, se puede decir que existen funciones que no pueden ser desempeñadas por otro órgano superior o inferior al órgano competente; sin embargo existe la excepción y las competencias se transfieren por: delegación, avocación, y otras instituciones de traspaso de competencias.

[32] PÉREZ, Efraín, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, pág. 24, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

Delegación.- es el traslado de competencias que un órgano superior hace a sus inferiores jerárquicos. En este ámbito el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 55, manifiesta que "las atribuciones propias de las diversas entidades y autoridades de la Administración Pública Central e Institucional serán delegables en las autoridades u órganos de inferior jerarquía, excepto las que se encuentren prohibidas por ley o por decreto. La delegación será publicada en el Registro Oficial"; […] y cuando las resoluciones administrativas se adopten por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia y se consideran dictados por la autoridad delegante, siendo la responsabilidad del delgado que actúa". "La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la haya conferido y se extinguirá, en el caso de asuntos únicos, cuando se haya cumplido el acto cuya expedición o ejecución que delegó", tal como lo manifiesta el artículo 57 de estatuto en mención. Consecuentemente el artículo 56 y 58 de esta misma norma legal indican que "no podrán delegarse las competencias que a su vez se ejerzan por delegación" y las competencias constitucionales del Presidente y Vicepresidente de la República".

En síntesis es una concesión que una persona da a otra por su dignidad u oficio para que haga sus veces en la representación de atribuciones.

Avocación.- es el ejercicio de las competencias del inferior jerárquico por el superior. Se produce "cuando la autoridad superior por sí misma, o sea sin pedido de parte, decide sustituir al inferior en el conocimiento y decisión de

un asunto”[33]. El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 60 expresa “los órganos administrativos jerárquicamente superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda por atribución propia o por delegación a los órganos dependientes, cuando lo estimen pertinente por motivos de oportunidad técnica, económica, social, jurídica o territorial”

Sustitución.- “Un superior común de dos órganos puede disponer el traspaso de la competencia del uno al otro órgano para procedimientos específicos, por razones de conveniencia (DROMI)”[34].

Subrogación.- “Se produce cuando la ley establece que un órgano ejerza funciones de otro órgano ausente. Ningún funcionario puede subrogar un cargo vacante definitivamente, por más de noventa días. No obstante, este plazo puede extenderse cuando se justifique suficientemente la imposibilidad de llenarlo”[35].

4.1.11. FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La administración pública como aparato estatal, para el logro de los fines que el Estado persigue y los que se refieren a la propia administración, realiza la llamada actividad administrativa y manifiesta su decisión jurídica a través de: actos administrativos, actos normativos, actos de simple

[33] **Obra citada…**MARIENHOFF Miguel, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1964, pág. 575

[34] PÉREZ, Efraín, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, pág. 26, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

[35] IBIDEM pág. 26

administración, hechos administrativos, contratos administrativos y reglamentos.

Acto Administrativo.- Este elemento se lo definirá más adelante en un título separado.

Acto Normativo.- "Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa. De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria. Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados, siempre que la decisión involucre a la generalidad de los diversos sectores"[36].

Acto de Simple Administración.- "Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia"[37].

Hecho Administrativo.- "Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo".[38]

---

[36] ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011. Art. 80

[37] ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011 Art. 78

[38] ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011 Art. 70

Contrato Administrativo.- “Es todo acto o declaración multilateral o de voluntad común, productor de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa. Su regulación se regirá por las normas jurídicas aplicables”.[39]

Reglamento Administrativo.- Es el instrumento técnico que contiene disposiciones legales administrativas, expedidas por el órgano competente de la función Ejecutiva, destinadas a regular las actividades administrativas, previo estudios e informes que justifiquen su legalidad, legitimidad y oportunidad, para prever un eficiente servicio público.

La voluntad es válida cuando es emitida por autoridad competente y tiene el propósito de establecer un vínculo jurídico, “en un sentido ético, la voluntad es la actitud o disposición moral para querer algo”[40].

Previo a que la voluntad administrativa se exteriorice, deberá cumplirse con ciertos requisitos o contener elementos determinados como son:

Competencia.- La competencia son las atribuciones que tienen los órganos de la administración señaladas en el derecho positivo para dictar un acto administrativo investido de legitimidad.

Causa.- La causa son los motivos por los cuales la administración pública debe exteriorizar su voluntad a través del acto administrativo.

Objeto: El objeto es el contenido del acto administrativo, es la aceptación, negación, certificación, orden, etc.21 de una situación jurídica, que la

[39] IBIDEM Art. 75
[40] DR. CHAMORRO PEPINOSA, DIEGO, Obra citada..., pág. 10

administración mediante su acción voluntaria hace conocer al administrado.

Finalidad.- La administración debe desempeñar sus funciones de conformidad con la competencia que le otorga la ley, sin perseguir otras de diferente orden, ya sean públicas o privadas, ya que de lo contrario éstas viciarían el acto al perseguir un fin distinto al señalado por el legislador.

Razonabilidad.- Los actos que emanan de la administración pública deben ser razonables o coherentes en base a dos circunstancias: a) de hecho y de derecho; y b) en base a la proporcionalidad. Con respecto a la primera, la autoridad administrativa debe de tener coherencia, pues los hechos que le van a servir para tomar una decisión deben responder a las normas aplicables al caso determinado, ya que no puede un acto ser razonable si sus considerandos o antecedentes de hecho no concuerda con las normas a aplicarse, esto equivaldría a resolver una situación distinta y contradictoria. La segunda, tiene que ver con la falta de proporcionalidad, cuando la autoridad impone una carga mayor a la inexcusable al administrado esta se vuelve injusta, de igual manera ocurre cuando el funcionario se extralimita empleando medios mayores a los necesarios para el cumplimiento de su función.

Debido Proceso.- Esto es que en los procesos, la autoridad encargada de emitir un acto debe de contar con informes aprobaciones y autorizaciones para adoptar su decisión o voluntad en un hecho determinado, debiendo todo acto estar debidamente motivado y justificado, sustentado en las razones de hecho y de derecho por las que se adopta la decisión.

Autorización.- Es el acto previo por medio del cual, la administración elimina un obstáculo jurídico para que la administración pueda hacer posible el ejercicio de un derecho o de un poder que pertenecía al beneficiario, cuando la hubiese.

Aprobación.- Es el acto por medio del cual, la administración fiscaliza los actos jurídicos de otro órgano público es una forma de control preventivo que se realizan antes que el acto tenga existencia jurídica, o cuando ya formado todavía no produce sus efectos jurídicos.

Reglas técnicas.- Es el acatamiento de reglas en un campo y la omisión o inobservancia de ellas, puede llevar incluso a su ilegitimidad; es razonable entonces que todo proceso administrativo conlleve principios lógicos y reglas

Técnicas que permitan la obtención de verdaderos procesos administrativos.

4.1.12. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

"Los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones o potestades constitucionales o legales, en la esfera de su ámbito y competencia expiden actos jurídicos de derecho público, o sea, actos administrativos"[41] (…) Para obtener una clara visión de lo que es en sí el Acto Administrativo, conviene citar las concepciones aportados por notables expertos del derecho administrativo, como son: el Dr. Agustín Gordillo que lo define como: "Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma

[41] PÉREZ, Efraín, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, pág. 68, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

inmediata”[42].

Para Roberto Dromi el acto administrativo es: “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”[43].

Rafael Bielsa señala que el acto administrativo “es la decisión general o especial de una autoridad administrativa, en el ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes, e intereses, de las entidades administrativas o de los particulares de ellas”[44].

Entonces personalmente se puede definir que el acto administrativo es una expresión particular de la administración pública, con la finalidad de resolver algo y cuyos efectos jurídicos inciden en los derechos de las personas, de manera directa.

Ahora bien, de lo apuntado en líneas anteriores al acto administrativo se lo puede caracterizar en cuatro principales aspectos:

1). Es una declaración jurídica.

2) Es unilateral, porque proviene de la administración.

3) Se genera en razón de la competencia de un órgano administrativo con la

---

[42]GORDILLO, Agustín, EL TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**,** 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, p. 30. **Obra citada** por la Dra. Inés Pinos Manzano en su TESIS de MAESTRIA DE DERECHO PROCESAL, “EL PRECEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL SECTOR MINERO”, pág. 4, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2008.

[43] DROMI, Roberto**,** DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, Editorial Ciudad de Argentina, 200, p. 171)

[44] BIELSA, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO, 4ta. Edición, Tomo 1, Buenos Aires, 1947. **Obra citada** por la Dra. Katty Mishell Muñoz Vaca, en su TESIS de MAESTRÍA en DERECHO TRIBUTARIO “ANALISIS DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CENTRAL EN EL RECURSO DE REVISION ACTUALMENTE VIGENTE EN EL DERECHO TRIBUTARIO ECUATORIANO”, pág. 11, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2007.

capacidad para emitirlo; y

4) Genera efectos directos e inmediatos, pueden ser de carácter subjetivo o respecto de personas determinadas.

4.1.12.1. ELEMENTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Todo acto administrativo debe cumplir con determinados requisitos de forma y fondo para su eficacia y validez; razón por lo que el Dr. Herman Jaramillo Ordóñez, expresa "el acto administrativo contiene cuatro elementos fundamentales para su eficacia, existencia y validez que son: voluntad, competencia objeto, causa, fin y formalidades"[45]. "El acto administrativo tiene varios elementos que lo identifican, los cuales son: declaración, voluntad, unilateralidad, ejercicio administrativo".[46] Así mismo se dice que el acto administrativo debe existir motivación y notificación.

De la exposición de estos notables autores ecuatorianos se deduce los elementos del acto administrativo de la siguiente forma:

a. Voluntad.- Es la capacidad legal que tiene la administración pública para resolver sobre cuestiones que están dentro de su competencia pero siempre supeditado a lo que determina Constitución y la Ley en función del bien común; al respecto el Dr. Herman Jaramillo Ordoñez manifiesta "es la aptitud o facultad humana manifestada con discernimiento, intención y libertad para hacer algo u obrar en sentido determinado".

[45] PINOS MANZANO, Inés, obra citada, pág. 20
[46] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008.

b. Competencia.- La competencia es la medida de la potestad de los órganos de la administración pública, que tiene un conjunto de atribuciones y facultades que están determinadas en la Ley para cumplir con sus fines específicos.

Respecto a la competencia administrativa el Dr. Jaramillo Ordoñez, expresa que "en Derecho Administrativo, existe la competencia: objetiva, funcional y territorial. **Competencia Objetiva,** es el acto administrativo que le corresponde conocer a los funcionarios de la administración en función de la materia. **Competencia Funcional**, es la que le corresponde a cada funcionario en razón de su ubicación o grado de escalafón de su respectivo servicio. **Competencia Territorial,** es la que le corresponde actuar al funcionario dentro de los límites de su propio territorio, o espacio físico sobre el cual debe ejercer sus atribuciones". La falta de competencia puede dar lugar a la usurpación de funciones, que es la arrogación de facultades que carece un funcionario de la administración; esta puede ser de dos formas: a) La de la autoridad que sin serlo toma el nombre, la calidad o la apariencia de tal; y, b) La del funcionario que toma para sí atribuciones que no le competen.

c. Objeto Lícito.- Los actos administrativos deben recaer sobre objeto lícito. Es el contenido del acto, la situación jurídica que se trata de crear, modificar, reconocer o extinguir; el contenido debe ajustarse a las normas jurídicas.

d. Causa Lícita.- Es que hay que obrar de acuerdo con la ley, la moral, las buenas costumbres y el orden público.

e. Fin Lícito.- "Es la existencia de una finalidad general de interés público presente en toda determinación oficial, debe existir una coincidencia entre la finalidad presupuesta en la disposición que autoriza y la que busca el agente al hacer uso de la finalidad"[47]; al igual que el anterior elemento debe de estar de acuerdo con la ley, las buenas costumbres, el orden público y el interés general.

f. Formalidades.- Son los requisitos que se ha de observar para dictar y pueden ser anteriores, concomitantes y posteriores. Las formalidades deben ser:

1. Formalidades Esenciales.- Son requisitos de forma sin los cuales, no surte efecto alguno, o degenera en otro diferente.

2. Formalidades Sustanciales.- Son las necesarias para la valides del acto; sin ellas el acto existe pero es nulo.

3. Formalidades Integrales.- Son las exigidas para la eficacia del acto; son posteriores al otorgamiento mismo del acto, y no afectan a su existencia ni a su validez, pero mientras no se cumplan obstan a que el acto produzca efectos.

4.1.12.2. EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los efectos de los actos administrativos son los resultados o consecuencias que con él se desprenden, y que pueden dar lugar a la creación,

[47] Dr. VIDAL PERDOMO, Jaime, DERECHO ADMINISTRATIVO, undécima edición, Edit. TEMIS SA, Santa Fe de Bogotá, 1997, pág. 148

reconocimiento, modificación o extinción de una situación jurídica (…), crea una situación jurídica, cual es, la de un derecho para el Estado y una obligación para el particular”[48].

Al respecto, el Profesor Libardo Rodríguez, manifiesta: “El efecto general del acto administrativo consiste en que modifica el ordenamiento jurídico existente, es decir, crea, modifica o extingue una situación jurídica, lo cual se traduce en que crea modifica o extingue derechos y obligaciones”[49]

Los efectos de los actos administrativos pueden estimarse en relación con la fuerza jurídica que estos posean, con el tiempo dentro del cual rigen, o respecto de las personas a las cuales van dirigidas.

Uno de los efectos es la revocación, el Dr. Jorge Zavala cita el pensamiento de García y Fernández, quien manifiesta: “Se entiende por revocación la reiterada definitiva por la administración de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario”.

Así mismo el Dr. Granja Galindo indica “…la revocación del acto administrativo consiste en la declaración de voluntad de la administración pública, en virtud de la cual se anulan o modifican los efectos jurídicos producidos por el acto revocado. La revocación es una forma de extinguir la relación jurídica establecida entre la administración y el particular”

El Estatuto del Régimen jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en el Art. 170 manifiesta lo siguiente: *“Revocación de actos y rectificación de*

[48] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992
[49] LIBARDO RODRÍGUEZ, op. cit., 2000, p. 18.

errores.- 1. La Administración Pública Central podrá revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico; y, 2. La Administración Pública Central podrá, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos".

En consecuencia, los actos administrativos con fundamento de la potestad revocatoria está radicado en la aptitud del órgano de la administración pública, para dejar sin efecto un acto y emitir un nuevo acto sobre el mismo asunto, sea por razones de falta de oportunidad o de conveniencia del interés público. De modo general, los actos administrativos pueden ser revocados por la misma autoridad que emitió el acto o por los superiores jerárquicos, en cualquier tiempo.

Los actos administrativos pueden extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de oportunidad, al respecto, el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, en el Art. 91 determina lo siguiente:

"Extinción o reforma de oficio por razones de oportunidad.- La extinción o reforma de oficio de un acto administrativo por razones de oportunidad tendrá lugar cuando existen razones de orden público que justifican declarar extinguido dicho acto administrativo. El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de oportunidad no tendrá

efectos retroactivos. La extinción la podrá realizar la misma autoridad que expidiera el acto o quien la sustituya en el cargo, así como, cualquier autoridad jerárquicamente superior ella"

4.1.12.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La características de ejecutorios y de legalidad de los actos administrativos, estos deben cumplir ciertos requisitos básicos para ser válidos y eficaces; "estos requisitos son: competencia, motivación, objeto o finalidad, causa procedimiento, plazo, forma, publicidad".[50] En este punto algunos tratadistas relacionan los elementos con los requisitos que de verdad son los mismos, en este caso el Dr. Secaira Durango adiciona la motivación, procedimiento, plazo, forma y publicidad.

4.1.12.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La administración pública tiene la capacidad de expedir actos administrativos por medio de la cual expresa la voluntad respecto de un hecho determinado; y gozan de las siguientes presunciones: legalidad, legitimidad, ejecutoriedad y ejecutividad.

Presunción de Legalidad.- Es aquella característica por medio de la cual se considera que toda decisión emanada del poder público está enmarcada en el respectivo ordenamiento jurídico.

Presunción de Ejecutoriedad.- Esto significa que la resolución administrativa es factible de ejecución inmediata […] permite a la

[50] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008.

administración cumplir materialmente sus decisiones, sin que ello signifique abuso, pues la misma ley establece límites, excepciones y responsabilidades.

Presunción de Ejecutividad.- Es la obligatoriedad que tiene la autoridad de hacer cumplir la decisión administrativa extendiéndose a los particulares a los cuales el acto administrativo va dirigido.

4.1.12.5. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En el Texto-Guía Módulo IV de la Maestría en Derecho Administrativo, de la Universidad Técnica Particular de Loja el Dr. Patricio Secaira Durango, indica que "*los actos administrativos son de la más variada especie dependiendo del fin que van a cumplir, de la autoridad que los emite o de las normas legales aplicables al caso;"* a continuación transcribimos las diversas clases de actos que el mencionado autor establece:

Acto Administrativo Reglado.- "Es aquel que solo puede ser expedido cumpliendo los procedimientos fijados en la norma jurídica preexistente; ya que esta, de modo previo a la emisión del acto, ajusta la conducta del órgano público que debe emitirlo" […], es decir realizar lo que esta específicamente contenido en la norma legal.

Acto Administrativo Discrecional.- "Es aquel que se expide en ejercicio de la libertad que la ley concede a la autoridad pública para que resuelva asuntos específicos" […] por ejemplo las Intendencia General de Policía.

Acto Administrativo Aparente.- “Se caracteriza por cuanto en su inicial presentación formal no se encuentra vicio que lo invalide; pero que al ser objeto del análisis posterior de oficio o por medio de recurso administrativo o jurisdiccional, se encuentra la omisión de uno de los elementos constitutivos o la defección constantes en él; lo cual obliga a rectificarlo o dejarlo sin efecto. Esto es, existente y aparentemente válido” […], esto ocurre cuando la administración no convoca a concurso para ocupar un puesto vacante cuando así lo determina la ley, es decir aquí se violenta el derecho a participar.

Acto Administrativo Simulado.- “Es un mecanismo abusivo de la administración por medio del cual las autoridades expiden decisiones, observando ciertas formalidades y haciendo uso de una institución jurídica determinada; con un propósito específico distinto del motivo fáctico que lo genera” […]

Acto Administrativo Simple.- “Es aquel que se expide por un solo órgano administrativo sin requerir el pronunciamiento de otros. Esto es, la voluntad administrativa se expresa solo por efectos del pronunciamiento de un órgano administrativo”.

Acto Administrativo Complejo.- “Es aquel que se expide con la concurrencia de dos o más órganos administrativos, es decir, la voluntad administrativa puede formarse o tornarse legítima cuando los órganos públicos facultados para la decisión la suscriban. La voluntad administrativa

es una sola; pero para que esta sea exteriorizada deben intervenir, en su emisión, al menos dos órganos administrativos” […]

Acto Administrativo Preparatorio o Interlocutorio.- “Es aquel que se emite para formar el procedimiento, para iniciar el trámite de formación de la decisión administrativa; son previos a la expresión de la voluntad administrativa. Sirven para que el administrador encuentre la verdad material del asunto a fin de precautelar la legalidad del acto administrativo a emitirse finalmente” […]

Acto Administrativo Complementario.- “Es aquel que abona al cumplimiento de la voluntad administrativa ya que está vinculado a ésta, para permitir su plena eficacia y legitimidad. Su razón de ser presupone la existencia de un acto administrativo formador definitivo de la voluntad pública; la cual por alguna causa puede ser objetada por lo que es indispensable complementarlo para junto con el principal tornarlo eficaz” […]

Acto Administrativo de Convalidación.- “Son aquellas decisiones que remedian o reparan una acto en el que se encuentra un vicio de nulidad relativa. Es decir, superan el vicio incurrido, corrigiendo el defecto que provocaría su ineficacia jurídica. Puede ser expedido por la misma autoridad de la que emanó el acto defectuoso o por una superior y opera siempre y cuando de éste no se desprenda un daño al interés público o de los particulares”.

Acto Administrativo de Rectificación.- “Es aquel que expide una autoridad superior competente para la decisión de un asunto, cuando un inferior

jerárquico ha suscrito una resolución administrativa sin tener competencia en razón del grado" […]

Acto Administrativo de Ejecución.- "Son actos que siendo principales, requieren de la expedición de otros que permitan su plena eficacia y sirvan para cumplir la voluntad administrativa […] también son aquellos que se expiden para dar cumplimiento a disposiciones que provienen de actos principales en los cuales se ordena a ciertas autoridades llevar a efecto la voluntad publica" […]

Acto Administrativo Ejecutorio.- "Es aquel que se cumple inmediatamente sin requerir de ningún otro acto adicional para ejecutar la voluntad administrativa; desde luego debe entenderse que el acto ha de ser eficaz, lo cual ocurre cuando ha sido debidamente publicitado" […]

Acto Administrativo Válido.- "Es el que se ha emitido a base del ordenamiento jurídico aplicable al hecho, por autoridad habilitada legalmente para expresar la voluntad pública y cumpliendo el procedimiento respectivo".

Acto Administrativo Eficaz.- "Es aquel acto válido o no, que está en condiciones jurídicas suficientes para ser ejecutado; es decir tiene la fuerza jurídica ejecutoria para su plena e inmediata aplicación […]

Acto Administrativo Perfecto.- "Es aquella voluntad administrativa que ha sido emitida acatando los procedimientos, formalidades y exigencias legales; esto es cuando de modo incontrastable se aprecia jurídicamente que tiene todos los elementos constitutivos de la decisión administrativa" […]

Acto Administrativo Imperfecto.- “Son aquellos a los que les hace falta cualquiera de los elementos que le reputen válido o eficaz” […]

Acto Administrativo Definitivo.- “Es aquel por el cual la administración concluye un procedimiento que está para su conocimiento y decisión; termina con la capacidad administrativa para pronunciarse sobre un asunto” […]

Acto Administrativo Firme.- “Es aquel respecto del cual no es posible la interposición de recurso administrativo o jurisdiccional alguno” […]

Acto Administrativo Interno.- “Es el acto que no rebasa la esfera de la entidad administrativa, solamente genera efectos jurídicos dentro de la institución pública” […]

Acto Administrativo Externo.- Es el acto que rebasa la esfera de la entidad administrativa de la entidad pública emisora de la resolución, ya que su finalidad es generar efectos jurídicos en terceros sean personas naturales o jurídicas, o se trate de otras entidades públicas” […]

Acto Administrativo Nulo.- “Es aquel que nace sin ningún efecto jurídico; pues su defecto de contradicción jurídica es tan evidente o manifiesto que de su simple apreciación y análisis surge su ineficacia, su invalides jurídica. La propia administración pública tiene competencia para reconocer su nulidad, mediante la expedición de otro acto que lo deje sin efecto, siempre que no haya declarado derechos subjetivos y no se lo haya publicitado; pues caso contrario; esto es cuando se hace tal declaración y la notificación se ha

producido, goza provisoriamente de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y solo puede quedar sin efecto por decisión jurisdiccional que siempre tendrá efectos retroactivos" […]

Acto Administrativo Anulable.- "Es aquel que requiere ser judiciable, a fin de que el órgano competente de la administración de justicia reconozca la carencia de efectos jurídicos que le afectan. De su simple apreciación, pueden o no aparecer sus defectos, por lo que se requiere indispensablemente que el Juez lo anule, ya que en la instancia administrativa solo es potencialmente nulo y los órganos de la administración no pueden anularlos por sí mismos, salvo disposición legal expresa" […]

Acto Administrativo Principal.- "Es aquel que efectivamente produce los efectos jurídicos a favor o en contra del administrado. Pueden existir varios actos administrativos expedidos, pero solo el principal es el que permite el ejercicio del derecho a la opinibilidad por parte del administrado"

Acto Administrativo Personal o Nominativo.- "Es aquella decisión pública que afecta de modo exclusivo a una persona natural o jurídica; sea reconociendo el derecho del administrado al que va dirigido; o también desconociendo, dejando de reconocer o negando un derecho subjetivo directo.

Acto Administrativo de Gobierno.- "Es aquel que proviene de la administración pública central del gobierno y que dimana de sus competencias discrecionales, como los que atañen a la seguridad interna o externa del Estado" […]

4.1.13. EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN

Si la administración pública es siempre actividad jurídica, en sus actos deben llevar los valores de justicia, equidad, moralidad, como cumplimiento de la legalidad. La administración no debe ser injusta, no debe ser arbitraria y no debe ser inmoral. La administración pública cumple con este cometido cuando dicta y ejecuta actos aplicando en correcta forma la norma y cumpliendo con eficacia su actividad. El Estado moderno, para cumplir con estos principios, ha creado una función específica: la actividad de control; este control jurídico se desenvuelve por intermedio de la actividad consultiva, asesora o de ajuste oficioso, que se ejerce como auto-tutela sobre los actos administrativos.

4.1.14. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

"La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos."[51] Los recursos administrativos no originan juicios en su sentido procesal, ya que deben considerarse como revisiones que de sus actos hace la Administración para enmendar errores. La justicia administrativa comprende institucionalmente el estudio sistemático, orgánico y procesal de todas las garantías que tiene el administrado para la correcta y justa aplicación de la legalidad por la Administración.

El principio de legalidad recogido de la Constitución ordena que la actividad

[51] www.monografias.com

de la administración pública se origine adherida a la ley, con el fin de mantener los actos de juridicidad de aquella, el derecho prevé diversos mecanismos de fiscalización que constituyen el régimen legal de la justicia administrativa.

"El termino Justicia Administrativa comprende el estudio de las garantías de la Administración para ser eficaz, justa y también las garantías que debe tener el administrado para asegurar la legalidad y moralidad administrativas y el respeto por sus derechos y sus intereses. No trata solamente el estudio de los recursos del procedimiento, formas de actuaciones, órganos con competencias especiales y el proceso posterior ante los órganos judiciales.

La justicia administrativa comprende institucionalmente el estudio sistemático, orgánico y procesal de todas las garantías que tiene el administrado para la correcta y justa aplicación de la legalidad por la Administración"[52].

4.1.15. IMPUGNACIÓN JURÍDICA

La impugnación "tiene por objeto restituir la legitimidad del obrar administrativo, a fin de restablecer la vigencia plena del derecho vulnerado […] son cusas de impugnación: la violación al ordenamiento jurídico y reglamentario vigente o la transgresión a las normas y principios que regulan los procedimientos administrativos y que vulneran los derechos subjetivos o intereses legítimos de las personas naturales o jurídicas"[53] .

[52] www.google.com/ *biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1624/9.pdf*
[53] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992, pág. 298

La impugnación “es la institución destinada a impedir que una sentencia acto o resolución administrativa considerada injusta o violatoria a la ley o a la jurisprudencia produzca efecto jurídicos, efectos que por la misma razón no restablecerán la paz ni dirimirán satisfactoriamente la controversia y que, por el contrario, crearán nuevos conflictos o motivos de Litis”[54]. Otro autor la determina como “la revocabilidad o impugnación es un remedio jurídico contra una injusticia”[55]. La impugnación se hace efectiva por medio de los recursos.

Es importante señalar así como el ordenamiento jurídico establece y garantiza a favor de los particulares el derecho a la impugnación, también establece límites a éste, ya sea en razón del tiempo o de la naturaleza de la causa. El primer caso obedece al principio de Seguridad Jurídica, en virtud del cual no se puede mantener indefinidamente vigente la posibilidad de que una persona impugne un acto o resolución judicial o administrativa; para ello hay un tiempo legalmente acordado, luego del cual, si no ha existido impugnación, se entiende por aceptado el contenido del acto o sentencia y, por tanto, ha de cumplirse. El segundo caso obedece, como su nombre lo indica, a la naturaleza de ciertas causas o procesos donde la impugnación sólo comportaría demoras que perjudicaría a una parte y beneficiaría indebidamente a otra.

En fin la justicia administrativa son las facultades resolutivas, sancionadoras y ejecutivas que posee la Administración Pública, siempre consientes de las

[54] Eduardo Loza Pintado, La casación…, obra. cit., p. 12.
[55] Hernando Devis Echandía, Teoría General…, op. cit. p. 12.

diferencias, limitaciones y especificidades que tal concepto poseería con relación al de jurisdicción, en su dimensión más amplia y general.

4.1.16. EL DERECHO A LA IMPUGNACIÓN

El Diccionario Ámbar, define a la impugnación como: “Acción o efecto de atacar o refutar un acto judicial, disposición testimonial, informe de peritos, con el objeto de obtener, su revocación o invalidación”. La impugnación significa oposición, contradicción a los procedimientos administrativos, Herman Jaramillo expresa: …La impugnación tiene por objeto restituir la legitimidad del obrar administrativo, a fin de restablecer la vigencia plena del derecho vulnerado. Se puede impugnar actos administrativos interlocutorios o de mero trámite o actos definitivos que haya o no causado estado. Cuando la impugnación se dirige en contra de un organismo público se utiliza la vía de los recursos administrativos llamados: recurso de revisión, recurso de apelación, o recurso de nulidad.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva expresa en su Art. 69. “Impugnación. Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este Estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este

derecho el que haya precedido reclamación administrativa previa la misma que será optativa".

4.1.17. IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Impugnar es refutar, contradecir, u oponerse a un acto administrativo que está vulnerando derechos subjetivos o constitucionales de las personas sean naturales o jurídicas y que contravienen a la normativa legal aplicable. La Constitución de la República del Ecuador, establece 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"[56].

El contenido y alcance general del concepto de impugnación jurídica que ha sido expuesto, es aplicable al Derecho Administrativo; en efecto, como señala el autor español Ramón Martín Mateo, " Administración está en la obligación de rectificar desviaciones en las que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que se haya producido una ilegalidad, está en la obligación de adoptar nuevas decisiones más razonables, aunque en este último caso por apreciaciones de oportunidad, no podrán afectarse derechos adquiridos ni empeorar la situación de terceros"[57]. Por otra parte, además del control y observancia del principio de Legalidad, también el principio de Economía en los Procedimientos tiene relación con la impugnación en la esfera administrativa.

[56] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (RO 449: 20-oct-2008), Art. 173, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008

[57] Ramón Martín Mateo, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Madrid, Editorial Trivium, 2002, p. 409. Obra citada por MEJIA SALAZAR, Álvaro, pág.14.

En este sentido, debemos tener en cuenta que uno de los fines de la impugnación en sede administrativa es evitar que inconvenientes que pueden ser superados en ésta misma sede, pasen a conocimiento de los tribunales de justicia más costosos y, en nuestro país, más lentos.

4.1.18. EL RECLAMO Y LOS RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA

En el título que antecede se realiza un cambio en cuanto a lo que se determinaba en el proyecto de tesis, sin perjuicio de dañar su ámbito.

4.1.18.1. Concepto de Reclamo

El Reclamo es la queja escrita o verbal de lo considerado injusto, para restablecer un derecho desconocido, exigir el cumplimiento de una obligación omitida o alguna reparación material o moral por daños.

Para el Dr. Roberto Dromi: El Recurso y reclamación administrativa es: La protección jurídica de los administrados en sede administrativa tiene lugar por vía del procedimiento administrativo, participando los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad pública.

La impugnación administrativa, por lo común, un requisito previo a la impugnación judicial, y tiene lugar a través de recurso y reclamaciones administrativas, por los que se pretende la revocación, modificación y o sustitución del acto ilegitimo o el reconocimiento del derecho conculcado…”[58].

[58] DROMI, José Roberto, DERECHO ADMINISTRATIVO, 7ma. Ed., Buenos Aires, 1998, p. 839. Obra citada por la DRA. PINOS MANZANO, Inés, pág. 48

El reclamo es un procedimiento técnico que formulan las personas afectadas en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, como consecuencia de un acto jurídico irregular dictado por un órgano de la Función Administrativa, con la finalidad de que se reforme, revoque o declare la nulidad de un acto administrativo, en la misma sede administrativa.

En las reclamaciones administrativas los interesados podrán peticionar o pretender lo siguiente:

1.- La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugne los actos de simple administración;

2.- La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos administrativos y su inaplicabilidad en el caso concreto.

4.1.18.2. Concepto de Recurso

El Recurso es la medida que la Ley concede a las partes para obtener que una providencia sea modificada o dejada sin efecto. También se puede decir que es un medio técnico de impugnación o subsanación de errores de que eventualmente puede adolecer una resolución, va dirigida a provocar la revisión de la misma ya sea por la autoridad que lo dictó o por otro de jerarquía superior.

Dice Juan Carlos Cassagne, que: …El típico medio de impugnación de los actos que lesionan un derecho subjetivo o interés legitimó del administrado es el recurso, que debe ser distinguido de la reclamación y de la denuncia. El recurso es toda impugnación en término de un acto administrativo o

reglamento tendiente a obtener del órgano emisor del acto, de su superior jerárquico o de quien ejerce el control, llamado tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado…. las meras reclamaciones no regladas constituyen peticiones que pueden formular los administrados en ejercicio del derecho constitucional de peticionar a las autoridades tendientes a obtener la emisión de un acto favorable o a la extinción de un acto administrativo o reglamento. La administración pública no está obligada a tramitarlas o a dictar decisión respecto de ellas, a menos que el particular tuviera un derecho a que se dicte la decisión (...) Las reclamaciones pueden hallarse regladas, tal como ocurre con la queja y con los procedimientos que se exige para la habilitación de la instancia judicial.

El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derecho o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad. Los recursos son pues, una forma especial de impugnación de los actos administrativos que provocan una controversia que resuelve finalmente una de las partes: la administración pública.

El derecho que puede reclamar el recurrente en sede administrativa es a través de los recursos de **reposición, apelación y extraordinario de revisión**, que son los medios de impugnación que el recurrente puede solicitar ante los órganos de la administración pública con el fin de obtener la revocatoria, restitución o la modificación de la resolución emitida por la

autoridad, en virtud de que el administrado considere que el acto es ilegítimo y se encuentra lesionando sus derechos. La normativa constitucional y legal contempla que las instituciones públicas están obligadas a revisar los actos administrativos emanados por la autoridad competente es por ello que dichas instituciones pueden revisar, de oficio o cuando los particulares la soliciten, porque se hallan perjudicados por la resolución emitida.

A continuación se definirán los recursos administrativos que reconoce la legislación ecuatoriana; los mismos que posteriormente serán expuestos con sus respectivos artículos de las diversas leyes citadas en el ítem correspondiente al marco legal.

4.1.18.2.1 Recurso de Reposición.

Es aquel que se formula ante la misma autoridad pública emisora del acto materia de la impugnación, para lograr que tal autoridad lo revoque, reforme o sustituya; la Reposición puede ser planteada en contra de cualquier acto administrativo productor de efectos jurídicos. Su carácter de ordinario otorga al recurrente la posibilidad de una amplia fundamentación y finalidad de su impugnación, limitada únicamente por la necesidad de demostrar un interés en la revocación u reforma del acto observado y por el cumplimiento de los requisitos de procedencia y oportunidad, contenido del Recurso y legitimación

4.1.18.2.2. Recurso de Apelación.

Es aquella vía de impugnación ordinaria por medio de la cual, una parte

solicita que el superior jerárquico revise la actuación del inferior o subordinado, pretendiendo su revocación, reforma o sustitución. Al igual que ocurre con la Reposición, el carácter ordinario de la Apelación no coloca restricciones a la motivación y finalidad de la acción del recurrente, debiendo guardarse únicamente las formalidades propias de procedencia previstas en las normas.

4.1.18.2.3. Recurso Extraordinario de Revisión.

Este recurso puede ser propuesto ante los Ministros de Estado, respecto a las resoluciones emitidas por estas Carteras de Estado o también puede ser planteado a las máximas autoridades de la Administración, con la finalidad de que se revisen las resoluciones formuladas por estas autoridades, por sus subordinados o por las entidades adscritas a éstas.

4.1.19. LA SEGURIDAD JURÍDICA.

"La palabra seguridad proviene de la palabra latina **securitas**, la cual deriva del adjetivo **securus** (de secura) que significa estar seguros de algo y libres de cuidados"[59].

"La seguridad jurídica es un orden jurídico pleno; de la ordenación total de la vida jurídica según principios normativos […] Si bien las normas jurídicas, prescriben la igualdad ante la ley, no es menos cierto que el ciudadano común con frecuencia ve frustradas sus peticiones ante la autoridad, en razón de que hay otros, con privilegios extrajurídicos que son proferidos a él,

[59] es.wikipedia.org/wiki/**Seguridad_jurídica** http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_jur%C3%ADdica

el Derecho en estas circunstancias, obviamente, no produce seguridad”[60]

Consiste sino en la certeza del imperio de la Ley; esto es, en la garantía de que el ordenamiento jurídico será aplicado de manera objetiva; es además, un principio fundamental del Estado de Derecho, que se traduce en el aval que éste ofrece a toda persona, de que serán respetados sus derechos consagrados en la Constitución y en las leyes, y que por tanto no serán alterados o vulnerados posteriormente, contraviniendo la norma jurídica en virtud de la cual han sido adquiridos; es, por tanto, un bien colectivo.

El Estado, como máximo exponente del poder público y primer regulador de las relaciones en sociedad, no sólo establece o debe establecer las disposiciones legales a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de crear un ámbito general de "seguridad jurídica" al ejercer el poder político, jurídico y legislativo. Uno de los fundamentos de un Estado democrático es el imperio de la Ley y las normas que garantizan los derechos individuales de los ciudadanos, por encima de cualquier otro criterio.

Según la pirámide jurídica de Kelsen, la Constitución como norma suprema está en su vértice, luego están las leyes, que en nuestro sistema legal se clasifican en orgánicas y ordinarias, y hacia la base se ubican las restantes normas de carácter jurídico; pero es fundamental que el ordenamiento sea coherente, de forma tal que las regulaciones no se contradigan, sin importar el órgano del que provengan o el tiempo en que sean expedidas.

[60] MEMORIAS 3, VI Seminario Nacional de Derecho “Multidisciplinario y Ambientalista”, 2011

Si el orden, que permite que el sistema jurídico de un país se unifique, se debilita, ya no es idóneo, impide obtener paz institucional, social e individual y finalmente rompe el Estado de Derecho. Si la normativa es obscura, contradictoria, carente de orden, entonces permitirá interpretaciones subjetivas, que a su vez fomentarán la conflictividad y la corrupción.

En la legislación ecuatoriana, es así imposible pretender conocer la totalidad de la legislación vigente, siendo el principal inconveniente consiste en la falta de coherencia entre las distintas normas que regulan una misma materia, lo que revela una inconsistencia de carácter técnico y esto a su vez genera inseguridad jurídica

4.1.20. INSEGURIDAD JURÍDICA

La inseguridad jurídica, como es lógico se relaciona con la incertidumbre, imprecisión, vaguedad, duda, confusión, contradicción, normas oscuras, derogatorias confusas, carencia de valores en la administración pública, principalmente en la justicia. Generalmente se puede determinar que la inseguridad jurídica es la percepción que tiene un individuo sobre la incertidumbre de los cambios de las “reglas de juego”, entre otras, en la actividad económica y la aplicación de las normas jurídicas para resolver conflictos y contingencias que se susciten, cuyo resultado es la indefensión.

Estos cambios repentinos e inesperados se deben al exceso de poder, carencia de valores y procedimientos claros. Se consideran como fuentes de la inseguridad jurídica a las siguientes:

1. Normativa que está relacionada con nuevas leyes, reglamentos, regulaciones e instructivos.

2. Normativa legal con diversos términos sobre un mismo tema.

3. Jurisprudencia, tiene que ver con nuevos criterios de magistrados y jueces.

4.2 MARCO NORMATIVO

Como ya se indicó anteriormente el derecho de petición es una de las más importantes instituciones jurídicas que permite al administrado dirigir a la administración quejas, reclamos o recursos cuando sus derechos se vean conculcados, por sus actuaciones erróneas o violatorias del ordenamiento jurídico vigente. De ahí que es importante señalar los contenidos y procedimientos que se da de acuerdo con las diferentes normas aplicables en el país sobre este particular:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

Art 66, numeral 23.- “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuesta motivadas” […].

Art. 76, numeral 7, literal m).- “El derecho a la defensa de las personas, incluye su capacidad de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. Las entidades que conforman la Administración Pública, en cumplimiento de sus fines emiten

actos administrativos y ejercen funciones administrativas en asuntos de control y estructura".

Art. 173.- "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"[61]

Los artículos precedentes son los principales preceptos que garantizan el derecho de petición y por ende el de impugnar y por lo tanto la Constitución es la norma superior jerárquica en el ordenamiento jurídico del Ecuador, y es así que las demás leyes se sujetan a ella.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Art. 24 igualdad ante la ley.- "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

Art. 2 protección judicial.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación se cometida por personas que actúen

[61] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (RO 449: 20-oct-2008), Arts. 66 num. 23, 75 num. 7 lit. m, 173 Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008

en ejercicio de sus funciones oficiales”[62].

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.

Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá Colombia, 1948.

Derecho de igualdad ante la ley

Art. II.- “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración […]

Derecho de Justicia

Art. XVIII.- Toda persona puede […] hacer valer sus derechos. Así mismo debe disponer de un sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, […] alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Derecho de petición.

Art. XXV.- Toda persona tiene derecho de presentar peticiones […] a cualquier autoridad competente […] y el de obtener pronta resolución”[63].

Nuestro país como Estado social de derecho reconoce los diversos instrumentos internacionales por lo tanto son derechos reconocidos a nivel internacional.

[62] MEMORIAS 3, VI Seminario Nacional de Derecho “Multidisciplinario y Ambientalista”, 2011
[63] MEMORIAS 3, VI Seminario Nacional de Derecho “Multidisciplinario y Ambientalista”, 2011

FUNCIÓN EJECUTIVA:

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva:

Art. 174.- Recurso de Reposición. Objeto y naturaleza:

1.- “Los actos administrativos que no ponen fin en la vía administrativa podrán ser recurridas potestativamente, e elección del recurrente, en reposición ante el mismos órgano de la Administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha Administración; y,

2.- Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos del administrado”.

Art. 175.- Plazos:

1.- “EL plazo para la interposición del recurso de reposición será de 15 días, si el acto fuere expreso. Si no lo fuera, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo a su norma específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

2.- EL plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de dos meses; y,

3.- Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso. Contra la resolución de un recurso de reposición podrá interponerse el recurso de apelación o la acción contencioso-administrativa, a elección del recurrente".

Es el que se puede plantear ante la misma autoridad pública que emitió el acto administrativo con la finalidad de obtener la revocatoria, reforma o sustitución del acto que se encuentra afectando los derechos subjetivos del administrado.

Art. 176.- Recurso de Apelación. Objeto:

1.- "Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha Administración. El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa; y,

2.- Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado".

Art. 177.- Plazos:

1.- "El plazo para la interposición del recurso de apelación será de 15 días, contados a partir del día siguiente al de su notificación.

Si el acto fuere expreso, si no lo fuera, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo a su norma específica, se produzca los efectos del silencio administrativos.

Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

2.- El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de dos meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se entenderá favorable el recurso; y,

3.- Contra la resolución de un recurso de apelación no cabra ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos".

Se presenta ante la máxima autoridad de la entidad emisora del acto, cuando el administrado se encuentra perjudicado por resolución de una autoridad pública, y se observare la ilegalidad del mismo, cumpliendo los plazos y requisitos establecidos en el Estatuto.

Art. 178.- Recurso Extraordinario de Revisión.- "Los administrados o los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponer podrán interponer ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la

Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes cuando concurran alguna de las causas siguientes:

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

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

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

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

El recurso de revisión se podrá interponer en el plazo de tres años a partir del inicio de su vigencia en los casos de los literales a) y b), y de tres meses a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, siempre que no hayan transcurrido cinco años desde el inicio de la vigencia del acto de que se trate en los otros casos.

El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en este artículo.

El órgano competente para conocer el recurso de revisión deberá pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

Es aquel que puede ser propuesto ante los Ministros de Estado, respecto a las resoluciones emitidas por estas Carteras de Estado o también puede ser planteado a las máximas autoridades de la Administración, con la finalidad de que se revisen las resoluciones formuladas por estas autoridades, por sus subordinados o por las entidades adscritas a éstas.

Art. 179.- Fin de la vía administrativa.- Ponen fin a la vía administrativa:

a) Las resoluciones de los recursos de apelación y revisión;

b) Las resoluciones de los órganos de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario;

c) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca; y,

d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

Art. 180.- Interposición de recurso:

1.- La interposición del recurso deberá expresar:

a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la indicación personal del mismo;

b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación;

c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del lugar o medio que se señale a efectos de notificaciones;

d) Órgano de la Administración Pública Central o unidad administrativa al que se dirige;

e) La pretensión concreta que se formula;

f) La firma del compareciente, de su representante o procurador y la del abogado que lo patrocina; y,

g) Los demás particulares exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas;

2.- EL error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadera intención y carácter; y,

3.- Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.

Art. 184.- Capacidad para obrar.- Se consideran legitimados para intervenir en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promueva como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos;

b) Cualquier ciudadano que inicie, promueva o intervenga en el procedimiento administrativo alegando la vulneración de un interés comunitario, en especial, la protección del medio ambiente;

d) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y,

e) Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses sociales y económicos en tanto tengan personalidad jurídica.

FUNCIÓN JUDICIAL:

Código Orgánico de la Función Judicial[64]:

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno y administración de la función Judicial; en cumplimiento de sus funciones emite actos administrativos que tiene un procedimiento de impugnación especial, regulado por el Código Orgánico de la Función Judicial y en reglamentos emitidos por el Concejo de la Judicatura como es el Estatuto Orgánico de Función Judicial.

Art. 264.- Funciones.- Al pleno le corresponde:

Aquí de los 28 numerales que contiene este artículo se extrae dos numerales que a continuación se reproducen:

16. Expedir, modificar, derogar e interpretar obligatoriamente el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales,

[64] eSilec Profesional - www.lexis.com.ec

instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario; particularmente para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial;

21. Conocer los recursos que se dedujeron contra las sanciones disciplinarias impuestas por las direcciones regionales a los abogadas y a los abogados por las infracciones cometidas en el ejercicio de la profesión".

Art. 274.- Funciones.- A la Comisión de Administración de Recursos Humanos le corresponde:

7. Investigar las presuntas infracciones de las servidoras y servidores de la función judicial y los demás empleados y funcionarios del Consejo Nacional de la Judicatura, y tramitar y resolver las acciones disciplinarias por sí misma o mediante delegación a las direcciones que creare;

FUNCIÓN ELECTORAL:

Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia[65]

Art. 238.- Cuando existan impugnaciones a la adjudicación de puestos, la proclamación de los candidatos triunfantes se hará una vez resuelta la impugnación por el Consejo Nacional Electoral o las Juntas Electorales, según el caso, o los recursos contenciosos electorales de apelación por el Tribunal Contencioso Electoral. Los sujetos políticos podrán presentar dichas impugnaciones en un plazo máximo de dos días. […]

[65] eSilec Profesional - www.lexis.com.ec

Art. 239.- Los sujetos políticos tienen el derecho de solicitar la corrección, de objetar o de impugnar las resoluciones de los Órganos de la Gestión Electoral. Derechos que serán ejercidos en sede administrativa ante el mismo órgano que tomó la decisión o ante su superior jerárquico, según el caso.

Art. 240.- Las personas que hayan obtenido su cédula de identidad o ciudadanía, así como aquellas que realizaron inscripciones en el registro y cambios de domicilio antes del cierre del registro electoral, y no fueron incluidas en el registro electoral, la inclusión fue errónea, o sus datos de domicilio no fueron actualizados o lo fueron de forma equivocada, podrán proponer la reclamación administrativa ante el Consejo Nacional Electoral, acompañando las pruebas, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha de publicación del registro electoral [...]La resolución del Consejo puede recurrirse para ante el Tribunal Contencioso Electoral, a través del recurso contencioso electoral de apelación.

Art. 242.- El Derecho de Objeción se ejerce cuando existe inconformidad con las candidaturas presentadas por inhabilidades legales o cuando hay inconformidad con el resultado numérico de los escrutinios. […]Las objeciones sobre los resultados numéricos podrán ser presentadas dentro del plazo de dos días desde su notificación a las organizaciones políticas […].

Art. 243.- Las impugnaciones a las resoluciones tomadas por las Juntas Provinciales Electorales sobre las objeciones, se presentarán en un plazo de

dos días luego de emitida la resolución, en la correspondiente Junta para ante el Consejo Nacional Electoral, constituyendo la segunda instancia en sede administrativa.

Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas.

Apelación: Emite actos inherentes a sus funciones y las organizaciones políticas personas naturales o jurídicas que se consideren afectados podrán impugnar las resoluciones del Consejo Nacional Electoral, a través del recurso de apelación para ante el Tribunal Contencioso Electoral. […]

FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL:

Contraloría General del Estado: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado[66].

Sobre los procedimientos de impugnación de los actos administrativos que emite la Contraloría según el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las resoluciones administrativas que determinan responsabilidades administrativas culposas que imponen sanciones son definitivas en sede administrativa solo cabe su impugnación en la vía judicial.

Los actos administrativos de la Contraloría General del Estado, pueden ser impugnados mediante recurso de revisión ante la máxima autoridad de este organismo de control de conformidad con el trámite previsto en el artículo 60 y siguientes de la mencionada ley.

[66] eSilec Profesional - www.lexis.com.ec

Superintendencia de Bancos y Seguros: Ley General de Seguros[67]

Art.69.- La Superintendencia de Bancos, expedirá mediante resoluciones las normas necesarias para la aplicación de esta ley, las que se publicarán en el Registro Oficial. Las atribuciones que la ley confiere a la Superintendencia o Superintendente de Compañías, serán, respecto de las entidades del sistema de seguro privado, ejercidas exclusivamente por la Superintendencia o el Superintendente de Bancos.

Art.70.- De las resoluciones que expida el Superintendente de Bancos o su delegado, podrá interponerse recurso de apelación para ante el Ministro de Finanzas y Crédito Público, en el término de ocho días contados desde la fecha de notificación de la resolución. La decisión del Ministro de Finanzas y Crédito Público, causará estado sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas.

Resolución de la Junta Bancaria Nº JB 536- 2003

Art. 1.- De las resoluciones u oficios que en materia de seguros privados expidan el Superintendente de Bancos y Seguros o sus delegados, podrá interponerse recurso de apelación ante la Junta Bancaria, en el término de **ocho** días contados desde la fecha de notificación del oficio o resolución, al tenor de lo dispuesto en el artículo70 de la Ley General de Seguros. Cuando se apele de sanciones pecuniarias impuestas por el Superintendente de Bancos y Seguros o sus delegados, en aplicación del artículo37 de la Ley General de Seguros.

[67] eSilec Profesional - www.lexis.com.ec

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS:

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización[68].

Art. 382.- Principios.- Los procedimientos administrativos que se ejecuten en los gobiernos autónomos descentralizados observarán los principios de legalidad, celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, inmediación, buena fe y confianza legítima […]

Art. 383.- Potestad resolutoria.- Corresponde a los directores departamentales o quienes hagan sus veces en la estructura organizacional de los gobiernos autónomos descentralizados, en cada área de la administración, conocer, sustanciar y resolver solicitudes, peticiones, reclamos y recursos de los administrados, excepto en las materias que por normativa jurídica expresa le corresponda a la máxima autoridad administrativa.

El ejercicio de la facultad de resolver en el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural corresponde al presidente o presidenta de la junta parroquial rural.

Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados que estén encargados de la sustanciación de los procedimientos administrativos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas

[68] CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (RO-S 303: 19- oct- 2010) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010

para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad o retraso en la tramitación de procedimientos.

Art. 384.- Delegación y avocación.- Previa notificación a la máxima autoridad, los funcionarios administrativos de los gobiernos autónomos descentralizados podrán delegar el ejercicio de la facultad de resolver a otro funcionario de nivel inferior de autoridad, mediante acto motivado expreso. El funcionario que delega no tendrá responsabilidad por los actos u omisiones ulteriores de su delegatario.

Los organismos administrativos jerárquicamente superiores de los gobiernos autónomos descentralizados podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda por atribución propia o por delegación a los órganos dependientes, cuando lo estimen pertinente por motivos de oportunidad técnica, económica, social, jurídica o territorial.

Art. 386.- Obligación de resolver.- La administración está obligada a dictar resolución expresa y motivada en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma y contenido.

Los gobiernos autónomos descentralizados podrán celebrar actas transaccionales llegando a una terminación convencional de los procedimientos, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción.

Art. 387.- Plazo para resolución.- El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución, dentro de los respectivos procedimientos, será el que se fije mediante acto normativo en cada nivel de gobierno, observando el principio de celeridad. Si la normativa del gobierno autónomo descentralizado no contiene un plazo máximo para resolver, éste será de treinta días.

La falta de contestación de la autoridad, dentro de los plazos señalados, en la normativa del gobierno autónomo descentralizado o en el inciso anterior, según corresponda, generará los efectos del silencio administrativo a favor del administrado, y lo habilitará para acudir ante la justicia contenciosa administrativa para exigir su cumplimiento

Art. 391.-Procedimientos administrativos internos.- Los consejos regional o provincial, el concejo metropolitano o municipal y la junta parroquial rural, regularán los procedimientos administrativos internos observando el marco establecido y aplicando los principios de celeridad, simplicidad y eficacia.

Art. 392.- Reclamo.- Dentro del plazo de treinta días de producidos los efectos jurídicos contra el administrado, éste o un tercero que acredite interés legítimo, podrá presentar reclamo administrativo en contra de cualquier conducta o actividad de las administraciones de los gobiernos autónomos descentralizados.

Las impugnaciones contra actos administrativos debidamente notificados se realizarán por la vía de los recursos administrativos.

Art. 393- Sustanciación.- En la sustanciación de los reclamos administrativos,

se aplicarán las normas correspondientes al procedimiento administrativo contemplado en este Código, en todo aquello que no se le oponga.

Art. 394.- Resolución.- La resolución debidamente motivada se expedirá y notificará en un término no mayor a treinta días, contados desde la fecha de presentación del reclamo. Si no se notificare la resolución dentro del plazo antedicho, se entenderá que el reclamo ha sido resuelto a favor del administrado.

Art. 395.- Potestad sancionadora.- Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa.

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República.

En el gobierno parroquial rural, corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora al presidente o presidenta de la junta parroquial rural.

La potestad sancionatoria y los procedimientos administrativos sancionatorios se regirán por los principios de legalidad, proporcionalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y prescripción. En casos de infracción flagrante, se podrán emplear medidas provisionales y cautelares de naturaleza real para asegurar la inmediación del presunto infractor, la aplicación de la sanción y precautelar a las personas, los bienes y el ambiente.

Para tal efecto, se considerarán infracciones objeto de las sanciones establecidas por los gobiernos autónomos descentralizados, todo incumplimiento por acción u omisión a las normativas expedidas por éstos.

Art. 404.- Impugnación de actos normativos.- Los actos normativos de los órganos legislativos que forman parte de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto las juntas parroquiales rurales, causan estado y no admiten otra vía de impugnación que la jurisdiccional ante la Corte Constitucional, sin perjuicio de la iniciativa popular normativa establecida en la norma constitucional y la ley.

Art. 405.- Impugnación en vía administrativa.- Las resoluciones podrán impugnarse en 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 por vía judicial.

En la sustanciación de los recursos administrativos, se aplicarán las normas correspondientes al procedimiento administrativo contemplado en este Código.

Art. 406.- Objeto y clases.- Se podrá impugnar contra las resoluciones que emitan los directores o quienes ejerzan sus funciones en cada una de las áreas de la administración de los gobiernos regional, provincial, metropolitano y municipal, o el presidente o presidenta de la junta parroquial rural, así como las que expidan los funcionarios encargados de la aplicación de sanciones en ejercicio de la potestad sancionadora en materia administrativa, y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio de difícil o imposible reparación a derechos e intereses legítimos. Los interesados podrán interponer los recursos de reposición y de apelación, que se fundarán en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en este Código.

La oposición a los restantes actos de trámite o de simple administración podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Art. 407.- Recurso de reposición.- Los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado.

Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado.

Art. 408.- Plazos para el recurso de reposición.- El plazo para la interposición del recurso de reposición será de cinco días, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de treinta días y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de sesenta días.

Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso. Contra la resolución de un recurso de reposición podrá interponerse el recurso de apelación, o la acción contencioso administrativa, a elección del recurrente.

Art. 409.- Recurso de apelación.- Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado. El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición.

De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa.

Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado.

Art. 410.- Plazos para apelación.- El plazo para la interposición del recurso de apelación será de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación.

Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme para todos los efectos.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de treinta días. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso.

Contra la resolución de un recurso de apelación no habrá ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos.

Art. 411.- Recurso de Revisión.- Los administrados podrán interponer recurso de revisión contra los actos administrativos firmes o ejecutoriados expedidos por los órganos de las respectivas administraciones, ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado respectivo, en los siguientes casos:

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

b) Si, con posterioridad a los actos, aparecieren documentos de valor trascendental, ignorados al efectuarse o expedirse el acto administrativo de que se trate;

c) Cuando los documentos que sirvieron de base para dictar tales actos hubieren sido declarados nulos o falsos por sentencia judicial ejecutoriada;

d) En caso de que el acto administrativo hubiere sido realizado o expedido en base a declaraciones testimoniales falsas y los testigos hayan sido condenados por falso testimonio mediante sentencia ejecutoriada, si las declaraciones así calificadas sirvieron de fundamento para dicho acto; y,

e) Cuando por sentencia judicial ejecutoriada se estableciere que, para adoptar el acto administrativo objeto de la revisión ha mediado delito cometido por los funcionarios o empleados públicos que intervinieron en tal acto administrativo, siempre que así sea declarado por sentencia ejecutoriada.

Art. 412.- Improcedencia de la revisión.- No procede el recurso de revisión en los siguientes casos:

a) Cuando el asunto hubiere sido resuelto en la vía judicial;

b) Si desde la fecha de expedición del acto administrativo correspondiente hubieren transcurrido tres años en los casos señalados en los literales a) y b) del artículo anterior; y;

c) Cuando en el caso de los apartados c), d) y e) del artículo anterior, hubieren transcurrido treinta días desde que se ejecutorió la respectiva sentencia y no hubieren transcurrido cinco años desde la expedición del acto administrativo de que se trate.

El plazo máximo para la resolución del recurso de revisión es de noventa días.

Art. 413.- Revisión de oficio.- Cuando el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado llegare a tener conocimiento, por cualquier medio, que un acto se encuentra en uno de los supuestos señalados en el artículo anterior, previo informe de la unidad de asesoría jurídica, dispondrá la instrucción de un expediente sumario, con notificación a los interesados. El sumario concluirá en el término máximo de quince días improrrogables, dentro de los cuales se actuarán todas las pruebas que disponga la administración o las que presenten o soliciten los interesados.

Concluido el sumario, el ejecutivo emitirá la resolución motivada por la que confirmará, invalidará, modificará o sustituirá el acto administrativo revisado.

Si la resolución no se expidiera dentro del término señalado, se tendrá por extinguida la potestad revisora y no podrá ser ejercida nuevamente en el

mismo caso, sin perjuicio de las responsabilidades de los funcionarios que hubieren impedido la oportuna resolución del asunto.

El recurso de revisión solo podrá ejercitarse una vez con respecto al mismo caso.

Reposición: se lo presenta contra las resoluciones que no ponen fin a la vía administrativa, ante la misma autoridad emisora del acto, cuando el administrado supiere que el acto está viciado de alguna ilegitimidad. Con este recurso se busca que la autoridad emisora anule, revoque total o parcialmente el acto impugnado.

Apelación: se presenta ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado que emitió el acto; no es necesario agotar el recurso de reposición para su presentación y también se lo puede presentar en contra de las resoluciones que niegan el recurso de reposición dentro de los plazos establecidos en el Código Orgánico autonomía y Descentralización.

Revisión: es un recurso de impugnación de los actos administrativos extraordinario, que se presenta cuando concurren las causales implantadas en el Código Orgánico autonomía y Descentralización, se lo presenta ante la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado emisor del acto impugnado y para su interposición no es necesario haber agotado los recursos de reposición y apelación, se lo puede interponer en contra de actos firmes y ejecutoriados.

SISTEMA INSTITUCIONAL:

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública[69]

Art. 102.- Los oferentes que se consideren afectados por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de esta Ley por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán el derecho de presentar las reclamaciones y recursos administrativos de los que se crean asistidos […]

Art. 103.- Exclusivamente para deducir la impugnación […], los oferentes tendrán el término de cinco (5) días contados desde la adjudicación […]

Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública[70].

Art. 150.- Los oferentes que se consideren afectados por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán el derecho de presentar las reclamaciones de conformidad al procedimiento previsto […].

Art. 151.- Las resoluciones que atienda los reclamos podrán ser recurridas en recurso de reposición ante el propio organismo que las expidió. Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del oferente.

---

[69] LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (RO-S 395: 4-ago-2008) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008.
[70] REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (RO-S 411: 12-ago-2008) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008.

Art. 152.- 1. El término para la interposición del recurso de reposición será de 5 días contados a partir del día siguiente al de su notificación. […].

Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual: Ley de Propiedad Intelectual[71].

Art. 357.- Los actos administrativos definitivos y aquellos que impidan la continuación del trámite dictados por los directores nacionales, serán susceptibles de los siguientes recursos: -Recurso de reposición, ante el mismo funcionario que lo dictó; -Recurso de apelación, ante el Comité de Propiedad Intelectual; y, -Recurso de revisión, ante el Comité de Propiedad Intelectual.

La interposición de estos recursos no es indispensable para agotar la vía administrativa y, por consiguiente, podrán plantearse directamente las acciones previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contra los actos administrativos definitivos o que impidan la continuación del trámite, dictados por los directores nacionales. Los recursos se concederán en los efectos suspensivo y devolutivo en sede administrativa. Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo podrán suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido, en caso que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado[72]

Art. 65.- Los actos administrativos emanados de las autoridades de la

[71] eSilec Profesional - www.lexis.com.ec
[72] www.asambleanacional.gob.ec

Superintendencia de Control del Poder de Mercado […], se presumen legítimos y están llamados a cumplirse desde su notificación. Los actos administrativos son impugnables según dispone el artículo 173 de la Constitución de la Republica y están revestidos del carácter de estabilidad […].

Art. 66.- Recurso de Reposición.- Los actos administrativos de los diferentes niveles administrativos de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado podrán ser recurridos en sede administrativa mediante el recurso ordinario y horizontal de reposición. El término para la interposición del recurso será de 20 días contados a partir del siguiente día de su notificación […].

Art. 67.- Recurso de Apelación o Jerárquico.- Los actos administrativos emitidos en virtud de esta Ley podrán ser elevados al Superintendente de Control del Poder de Mercado mediante recurso de apelación, que se presentará ente éste. También serán susceptibles de recurso de apelación actos administrativos en los que se niegue el recurso ordinario y horizontal de reposición. El término para la interposición del recurso será de 20 días contados a partir del siguiente día de su notificación del acto administrativo recurrido. Transcurrido dicho término sin haberse interpuesto el recurso, el acto administrativo será firme para todos sus efectos […].

Art. 68.- Recurso Extraordinario de Revisión.- EL Superintendente, los consumidores o los agentes de mercado que tengan un interés legítimo, podrá interponer recurso extraordinario de revisión, con el objeto de que el

Superintendente pueda revisar los errores materiales, de hecho o de derecho existentes en los actos administrativos, aparición de pruebas o elementos posteriores o vicios existentes en los actos administrativos o resoluciones de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado. El plazo para interponer este recurso será de 3 años desde que el acto o resolución recurrida quede en firme […].

Es evidente que la legislación ecuatoriana, cada organismo del Estado tiene una normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de impugnación de sus resoluciones, lo que impide una verdadera aplicación de los principios universales del derecho y de los postulados constitucionales, a diferencia de otros países más avanzados en justicia administrativa, que cuentan con procedimientos unificado de impugnación para toda la Administración Pública.

JURISPRUDENCIA

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA: SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Juicio: Contencioso Administrativo Nº 299-2006

Actor: Directora Financiera de la Municipalidad de Saraguro

Demandado: Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de Saraguro y Procurador General del Estado, Quito, a 18 de junio del 2009; las 09h00.

Los demandados interponen recurso de casación de la sentencia, que con fecha 31 de mayo del 2006, ha dictado el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, dentro del recurso de plena jurisdicción o subjetivo formulado por la Directora Financiera de la municipalidad de Saraguro, en contra de dicha entidad y del Procurador General del Estado; fallo que declara ilegal de resolución de la Municipalidad notificada el 3 de agosto del 2004, mediante la cual se ha destituido a la actora del cargo de Directora Financiera de la entidad demandada, por lo que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, dispone reintegrarla al puesto, en el término de cinco días, hasta completar el período para el cual fue designada; así como, en el término de treinta días, pagarle las remuneraciones dejadas de percibir, desde su separación hasta la efectiva restitución al cargo, más los intereses legales, esto lo fundamenta el Tribunal en el considerando octavo de la sentencia que no han existido causas comprobadas y justificadas para la destitución de la accionante, se ha violado la autonomía municipal y se ha infringido la disposición contenida en el tantas veces manifestado artículo 192 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. La Sala considera que la "*objeción no tiene razón de ser por lo siguiente: a) Para el caso y dentro del estado de derecho que rige en el país, la autonomía no consiste sino en la potestad que dentro del Estado, gozan municipios, provincias y otras entidades para regir los intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios, y no como entes o territorios que gocen de absoluta independencia política normas entre las cuales se encuentran precisamente la Lev de Régimen Municipal, a cuya sujeción y a*

las demás que establecidas dentro de la trama orgánica de la República, como Estado único, estamos ligados todos los habitantes e instituciones de él; sin que su aplicación por parte de jueces y autoridades impliquen en manera alguna violación de autonomía. b) La alegación de que la resolución que ha llevado a destituir a la actora se ha tomado en base a "causas plenamente comprobadas y justificada... sin que se haya dado el valor necesario a las pruebas presentadas". c) En base al artículo 192 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente a la fecha en la que se ha suscitado la destitución, los nombramientos que efectúe el Concejo son para períodos de cuatro años, pudiendo el Alcalde solicitar la terminación del período de un funcionario designado por aquél cuando a su juicio existen causas plenamente comprobadas que justifiquen tal decisión lo que implica que el puesto que ha venido desempeñando la actora que de acuerdo a la misma norma tenía una duración de cuatro años, es de período lijo y no podía ser removida antes del cumplimiento del mismo, sino por causa justa plenamente acreditada dentro del trámite administrativo previsto en la ley, exigencia que de acuerdo al fallo impugnado, "está ausente" en el caso, "ya que en el cuaderno procesal no existe una sola evidencia que justifique la conducta irregular que se le atribuye a la recurrente (actora), situación que se agrava porque la única explicación que existe es la que está inserta en la notificación, que dice que se la separa del cargo de Directora Financiera... por haber incurrido en una franca violación a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Ley Orgánica de Régimen Municipal", debiendo agregar la Sala que para que sea legal la destitución, no sólo que debía alegarse alguna o varias causales previstas para el efecto en la ley, sino

que, además debían justificarse o acreditarse las mismas dentro del juicio. SUMARIO administrativo correspondiente sin que proceda la remoción con sólo las inculpaciones de que la demandante se encontraba "incursa en irregularidades como abandono de su trabajo por más de tres días consecutivos, haber autorizado pagos indebidos, incumplimiento en la presentación de las preformas presupuestarias de algunos ejercicios económicos, etc.", faltas que según el juzgador de instancia, no han sido justificadas deviniendo en ilegal la destitución. Indudablemente entonces que no procede el recurso formulado por los impugnantes.

4.3 LEGISLACIÓN COMPARADA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

La justicia administrativa en Colombia es de vital importancia está estipulada en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia que señala “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. […] La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. Igualmente en el artículo 211 manifiesta […] La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Art. 1. Finalidad de la Parte Primera.- Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos· del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Art. 2. Ámbito de aplicación.- Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Art. 3. Principios.- Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política […] y las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Art. 4. Formas de iniciar las actuaciones administrativas. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.

2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.

3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.

4. Por las autoridades, oficiosamente.

Art. 5.- Derechos de las personas ante las autoridades.- En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

1.- Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación a cerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para el efecto. […]

[…] 4.- Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto.

Art. 7. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación i con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:

[…] 7.- Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.

Art. 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.- Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, " se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

Art. 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.- Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda; petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá, negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo, caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Art. 16. Contenido de las peticiones.- Toda petición deberá contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.

2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá i agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.

3. El objeto de la petición.

4. Las razones en las que fundamenta su petición.

5. La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.

6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.

Parágrafo. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla.

Art. 20. Atención prioritaria de peticiones.- Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deben ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados.

Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.

Art. 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones.- Las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

Cuando más de diez (10) ciudadanos formulen peticiones de información análogas, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

Art. 74. Recursos contra los actos administrativos.- Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso. .

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

Art. 75. Improcedencia.- No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los previstos en norma expresa.

Art. 76.- Oportunidad y presentación.- apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a *la* notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción. Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

Art. 77. Requisitos.- Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1.- Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.

2.- Sustentarse con expresión concreta los motivos de inconformidad.

3.- Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.

4.- Indicar el nombre y dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Art. 78.- Rechazo del recurso.- Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja.

Art. 79.- Trámite de los recursos y pruebas.- Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser; que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el ti funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decrete la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

REPÚBLICA DE PERÚ

La Constitución de la República de Perú, casi no contiene ningún artículo respecto a las competencias y justicia administrativa; lo que si en su artículo 2, numeral 20 establece el derecho de petición el que textualmente dice "toda persona tiene derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad."

LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Art. I.- Ámbito de aplicación.- La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1.- El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;

2. El Poder Legislativo;

3. El Poder Judicial;

4. Los Gobiernos Regionales;

5. Los Gobiernos Locales;

6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía;

7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Art. II.- Contenido

1. La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.

2. Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.

3. Las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

Art. II.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

Art. 1. - Concepto de acto administrativo:

1.1.- Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

Art. 29.- Definición de procedimiento administrativo:

Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

Art. 103.- Formas de iniciación del procedimiento:

El procedimiento administrativo es promovido de oficio por el

órgano competente o instancia del administrado, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado.

Art. 105.- Derecho a formular denuncias

105.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contratos al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

Art. 106.- Derecho de petición administrativa:

106.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el Artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

106.2 El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

106.3 Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.

Art. 107.- Solicitud en interés particular del administrado

Cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse personalmente o hacerse representar ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición.

Art. 108.- Solicitud en interés general de la colectividad:

108.1 Las personas naturales o jurídicas pueden presentar petición o contradecir actos ante la autoridad administrativa competente, aduciendo el interés difuso de la sociedad.

108.2 Comprende esta facultad la posibilidad de comunicar y obtener respuesta sobre la existencia de problemas, trabas u obstáculos normativos o provenientes de prácticas administrativas que afecten el acceso a las entidades, la relación con administrados o el cumplimiento de los principios procedimentales, así como a presentar alguna sugerencia o iniciativa dirigida a mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o cualquier otra medida que suponga un mejor nivel de satisfacción de la sociedad respecto a los servicios públicos.

Art. 113.- Requisitos de los escritos.- Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1.- Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su

caso, la calidad

de representante y de la persona a quien represente.

2.- La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando lesea posible, los de derecho.

3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.

4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.

5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.

6. La relación de los documentos que anexos que anexa.

7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

Art. 131.- Obligatoriedad de plazos y términos:

131.1 Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la

administración y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna.

131.2 Toda autoridad debe cumplir con los términos y plazos a su cargo, así como supervisar que los subalternos cumplan con los propios de su nivel.

131.3 Es derecho de los administrados exigir el cumplimiento de los plazos y términos establecidos para cada actuación o servicio.

Art. 132.- Plazos máximos para realizar actos procedimentales

A falta de plazo establecido por ley expresa, las actuaciones deben producirse dentro de los siguientes:

1. Para recepción y derivación de un escrito a la unidad competente: dentro del mismo día de su presentación.

2. Para actos de mero trámite y decidir peticiones de ese carácter: en tres días.

3. Para emisión de dictámenes, peritajes, informes y similares: dentro de siete días después de solicitados; pudiendo ser prorrogado a tres días más si la diligencia requiere el traslado fuera de su sede o la asistencia de terceros.

4. Para actos de cargo del administrado requeridos por la autoridad, como entrega de información, respuesta a las cuestiones sobre las cuales deban pronunciarse: dentro de los diez días de solicitados.

Art. 133.- Inicio de cómputo

133.1 El plazo expresado en días es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la notificación o la publicación del acto, salvo que éste señale una fecha posterior, o que sea necesario efectuar publicaciones sucesivas, en cuyo caso el cómputo es iniciado a partir de la última.

133.2 El plazo expresado en meses o años es contado a partir de la notificación o de la publicación del respectivo acto, salvo que éste disponga fecha posterior.

Art. 134.- Transcurso del plazo

134.1 Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá por hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio, y los feriados no laborables de orden nacional o regional.

134.2 Cuando el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil o por cualquier otra circunstancia la atención al público ese día no funcione durante el horario normal, son entendidos prorrogados al primer día hábil siguiente.

134.3 Cuando el plazo es fijado en meses o años, es contado de fecha a fecha, concluyendo el día igual al del mes o año que inició, completando el número de meses o años fijados para el lapso. Si en el mes de vencimiento no hubiere día igual a aquel en que comenzó el cómputo, es entendido que el plazo expira el primer día hábil del siguiente mes calendario.

Art. 201.- Rectificación de errores:

201.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificados con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

Art. 206.- Facultad de contradicción:

206.1 Conforme a lo señalado en el Artículo 108, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente.

206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

206.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

Art. 207.- Recursos administrativos:

207.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

c) Recurso de revisión

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Art. 208.- Recurso de reconsideración:

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

Art. 209.- Recurso de apelación:

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Art. 210.- Recurso de revisión

Excepcionalmente hay lugar a recurso de revisión, ante una tercera instancia de competencia nacional, si las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Art. 211.- Requisitos del recurso:

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado.

Art. 214.- Alcance de los recursos:

Los recursos administrativos se ejercitarán por una sola vez en cada procedimiento administrativo y nunca simultáneamente.

Art. 218.- Agotamiento de la vía administrativa

218.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el Artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

REPÚBLICA DE ESPAÑA:

La Constitución en su artículo 9, numeral 3, garantiza el principio de

legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Recoge en el título IV los principios que inspiran la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la Ley y al Derecho, y configura al Gobierno de la Nación como un órgano eminentemente político que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria.

LEY DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Art. 1.- Objeto de la Ley.- La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas.

Art. 2. Ámbito de aplicación.-

1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas:

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración Local.

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas

tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

Art. 3. Principios generales.

1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

2. Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

4. Cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

Art. 35. Derechos de los ciudadanos.- Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

a). A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

Art. 42. Obligación de resolver.-

1.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado […]

2. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses […]

3. Los titulares de los órganos administrativos que tengan la competencia para resolver los procedimientos que se tramiten y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, son responsables directos de que la obligación de resolución expresa se haga efectiva en los plazos establecidos.

Art. 107. Objeto y clases:

1. Contra las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión podrá interponerse por los

interesados el recurso ordinario a que se refiere la sección 2ª de este capítulo.

La oposición a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados, para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento, y para la impugnación de tales actos en el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra la misma.

2. Las Leyes podrán sustituir el recurso ordinario, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación o reclamación, incluidos los de conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respecto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

3. Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la ilegalidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

4. Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

Art. 108. Recurso de revisión.- Contra las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa sólo procederá el recurso extraordinario de revisión, cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.

Art. 109. Fin de la vía administrativa.- Ponen fin a la vía administrativa:

a) Las resoluciones de los recursos ordinarios.

b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2.

c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.

d) Las demás resoluciones de órganos administrativos, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Art. 110.- Interposición de recurso.

1. La interposición del recurso deberá expresar:

a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.

c) Lugar, fecha e identificación personal del recurrente.

d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

e) Las demás particularidades exigidas en su caso por las disposiciones específicas.

2. El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

3. La interposición de recurso contencioso-administrativo contra actos que ponen fin a la vía administrativa requerirá comunicación previa al órgano que dictó el acto impugnado.

Art. 113. Resolución.

1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

2. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido salvo lo dispuesto en el artículo 67.

3. El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente.

No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

Sección 2ª Recurso ordinario

Art. 114. Objeto y plazo.

1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1 podrán ser recurridas ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas se considerarán dependientes de la Autoridad que haya nombrado al Presidente de los mismos.

2. El plazo para la interposición del recurso ordinario será de un mes.

Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

Art. 116. Interposición.

1. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el órgano competente para resolverlo.

2. Si el recurso se hubiera presentado ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de **diez días**, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

3. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.

Art. 117.- Resolución presunta.- Transcurridos **tres meses** desde la interposición del recurso ordinario sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.3, b), y quedará expedita la vía procedente.

Sección 3ª Recurso de revisión

Art. 118.- Objeto y plazos.

1. Contra los actos que agoten la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo, podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano no administrativo que los dictó, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2. Que aparezcan o se aporten documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

3. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

4. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

2. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá cuando se trate de la causa primera, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

3. Lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud

Art.119.- Plazos y resolución.

1. En la presentación del recurso serán de aplicación las disposiciones del artículo 116 de la presente Ley.

2. El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

3. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin que recaiga resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso administrativa.

Al final de este acápite dedicado al Derecho comparado, se puede concluir que países como Colombia, Perú y España, tienen un sistema de justicia administrativa en lo referente a la impugnación de actos administrativos en sede administrativa unificado con una ley aplicable para toda la

Administración Pública; en España pese a que es una nación con comunidades políticamente autónomas tiene un procedimiento de impugnación de los actos administrativos unificado que rige para todas las comunidades autónomas.

El régimen de justicia administrativa ecuatoriano difiere mucho con los indicados toda vez que cada entidad pública tiene su propia normativa.

ANÁLISIS DE CASOS

A petición de la parte que entrego la información no se publicará los nombres reales de las partes del proceso administrativo, los nombres y datos utilizados serán únicamente referenciales.

RECURSO ADMINISTRATIVO DE REPOSICIÓN

Proceso: Nº 120-2012- GADMP-RR

Actor: Juan Manuel Castro Díaz

Recurrida: Ilustre Municipalidad de Paltas

El actor con fecha 20 de julio del 2012, celebra con el Director de Obras Públicas de la Ilustre Municipalidad de Paltas, el contrato Nº 40-GADMP-2012, para realizar trabajos de limpieza de la vía perimetral, por un monto de $ 2500,00 el cual se cancelará el 75% al inicio de los trabajos y el resto será cancelado al final del contrato. Cumplido el contrato dentro del plazo establecido en el mismo, la Municipalidad procedió a recibir las obras contratadas a entera satisfacción, suscribiendo la correspondiente acta de entrega recepción de estos trabajos en la que el Director de Obras Públicas

de la Ilustre Municipalidad de Paltas, solicita al actor se conceda el plazo de 30 días para cancelar lo adeudado es decir la suma de $ 625; sin embargo mediante oficio Nº 580-2012-GADMP-DOP se le notifica con la Resolución Nº 0018-GADMP-DOP-2012 en la que se resuelve solicitar a todos los que se les adeude sumas inferiores a $750 se les cancelara en el plazo de 180 días debido a que la Municipalidad al momento no cuenta con recursos necesarios debido al gasto corriente y a los compromisos adquiridos con anterioridad.

Con estos antecedentes el actor amparado en lo que estipulan los Arts. 406, 407 y 408 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, interpone Recurso de Reposición contra la Resolución Nº 0018-GADMP-DOP-2012 a la cual se deje sin efecto y mediante resolución se ordene a quien corresponda a cancelar la cantidad adeudada, debido a que la Constitución de la República en el Art. 66 numeral 17, garantiza la libertad de trabajo y que nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito y forzoso.

Mediante Resolución Nº 0020-GADMP-DOP-2012, el Director de Obras Públicas de la Ilustre Municipalidad de Paltas, ratifica lo dispuesto en la Resolución Nº 0018-GADMP-DOP-2012

En esta resolución claramente se deja entrever que el Director de Obras Públicas de la Ilustre Municipalidad de Paltas, violenta el derecho constitucional al trabajo y que nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito y los derechos laborales son irrenunciables e intangibles, será nula

toda estipulación en contrario y que le pago de las remuneraciones se dará en los plazos convenidos.

Por esta razón el actor contra la Resolución Nº 0020-GADMP-DOP-2012 presenta en vía judicial Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo y en esta instancia se acepta la demanda motivada en lo que determina la Constitución de la República en el Art. 66 numeral 17.

RECURSO DE REPOSICIÓN

Trámite: Nº 3533-2011

Actor: NN

Recurrida: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja

Mediante Memorando circular Nº 1206-UARH-GPL-2011 de fecha 17 de junio del 2011 el Coordinador de la Unidad de Administrativa de Recursos Humanos del Gobierno Provincial de Loja, adjunta la Acción de personal Nº 622-GPL-2011

Mediante Resolución de Prefectura Nº RP-RBM-042-2011 el Prefecto resuelve valorar y calificar los puestos fijos del Gobierno Provincial de Loja, donde al actor se lo clasifica como Servidor Público 4, con una remuneración de $ 1.030,00, pese a que desempeña iguales labores que el resto de funcionarios que prestan sus servicios en el Departamento Jurídico, quienes constan como Servidores Públicos 5 y 6 con remuneraciones de $ 1.150,00 y 1340,00 respectivamente.

Los fundamentos de derecho los prescribe en base a lo que determina la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 11 "*El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios", numeral 2.- "Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades", el numeral 5.- "En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia". Art. 33.- "El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado".* Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: *…23.- "El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo".* Art. 229.- *"Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. […] La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia".* Art. 328.- *"La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia…".* Art 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público, *"…b Percibir una*

remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad".

En estas circunstancias el actor amparado en lo que estipulan los Arts. 406, 407 y 408 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, interpone Recurso de Reposición contra la Resolución de Prefectura Nº RP-RBM-042-2011 y se la deje sin efecto y consecuentemente nula y se lo califique como **SERVIDOR PÚBLICO 6.**

Luego de presentado el Recurso de Reposición, el Gobierno Provincial de Loja mediante Resolución Nº RP-RBM-063-201, **NIEGA EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EL ACTOR NN,** basado en lo que dispone Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador que estipula *"Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales".

Así mismo enuncia el contenido del Art. 360 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización *"La administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulara por las disposiciones que para el efecto se*

encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas o resoluciones…". Por lo tanto se ha expedido una Ordenanza Provincial que regula el Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Público del Gobierno Provincial de Loja, la que en su Art. 9 indica que *"…La valoración de puestos se realizara por cada unidad administrativa, a cargo de una comisión integrada por la Prefecta o el Prefecto Provincial o su delegado, la Coordinadora o el Coordinador de la UARH-GPL o su delegado, y, el director/a o coordinador/a de la unidad administrativa correspondiente o su delgado…la valoración de puestos se realizara considerando factores de competencia, complejidad del puesto y responsabilidad, de conformidad con la Norma Técnica que para el efecto expida el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público…"*

RECURSO DE REPOSICIÓN

Trámite: Nº 9828-2011

Actor: NN

Recurrida: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja

El actor ha sido notificado mediante oficio firmado por el Coordinador de la Unidad Administrativa de recursos Humanos del GPL en el que procede a notificar el acto administrativo del Recurso de Reposición presentado en relación a la nueva clasificación de los Servidores Públicos del GPL, en la que el actor consta como Servidor Público 4.

En vista de que no se toma en cuenta ninguna observación que se hace a la nueva clasificación de los puestos y simplemente se niega el Recurso de

Reposición, por estas consideraciones presenta Recurso de Apelación ante el inmediato superior, a fin de que se valore y clasifique como Servidor Público 6 ya que cumple funciones similares a algunos abogados los mismos que están valorados como Servidor Público 6.

Este recurso lo fundamenta en lo que determina los Arts. 409 y 410 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

El Gobierno Provincial basado en lo que dispone Art. 238 de la Constitución de la República que estipula *"Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional…."*. De igual forma enuncia el contenido del Art. 360 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, *"La administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulara por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas o resoluciones…"*. Por lo tanto se ha expedido una Ordenanza Provincial que regula el Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Público del Gobierno Provincial de Loja, la que en su Art. 9 indica que *"…La valoración de puestos se realizara por cada unidad administrativa, a cargo de una comisión integrada por la Prefecta o el Prefecto Provincial o su delegado, la Coordinadora o el Coordinador de la UARH-GPL o su delegado, y, el director/a o coordinador/a de la unidad administrativa correspondiente o su delgado…la valoración de*

puestos se realizara considerando factores de competencia, complejidad del puesto y responsabilidad, de conformidad con la Norma Técnica que para el efecto expida el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público…"

Con estos antecedentes el Gobierno Provincial de Loja mediante Resolución Nº RP-RBM-106 -2011, **NIEGA EL RECURSO DE APELACION INTERPUESTO POR EL ACTOR NN**

RECURSO ADMINISTRATIVO DE APELACIÓN

Proceso: Nº 580-2012- DPRCICL

Actor: NN

Recurrida: Dirección Provincial de Registro Civil, Identificación y Cedulación

Con Memorándum Nº 123- DPRCICL de fecha 10 de diciembre de 2010, el que su contenido de fondo indicaba que el actor debía de salir de vacaciones regulares en conformidad de Art.- 28 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, por las festividades de fin de año, desde el 24 de diciembre del 2010 hasta el 3 de enero del 2011 autorizado por el Jefe de Recursos Humanos el actor sale de vacaciones, sucede que sufrió un accidente de tránsito, el 24 de diciembre de 2010, en el que se fractura la clavícula izquierda y con múltiples hematomas producto del accidente de tránsito. De acuerdo al diagnóstico en la radiografía por el médico del IESS, indica y sugiere el sometimiento estricto luego del alta prevista por el médico en mención.

Solicita al señor Jefe de Recursos Humanos, que no me era posible regresar a incorporarme al mi trabajo el día 3 de enero del 2011 según el permiso de salida y entrada, dicha petición fue rechazada por parte el jefe con Memorándum Nº 1202 de fecha 28 de diciembre del 2010 y que se me niega dicho permiso argumentando que no hay quien me reemplace en mi trabajo. Así dentro del plazo legal ha procedido a Interponer el Recurso de Reposición ante la misma autoridad, quien mediante nuevo Memorando Nº - 0102 30 de diciembre del 2010 insiste en su negativa de conceder el permiso.

Que dentro del término legal fundamentadamente y en lo que ha previsto el Art.- 176 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva**,** interpuso el RECURSO DE APELACIÓN, a fin de que el Señor Director General Regional del Registro Civil Provincial, analizada y estudiada la respectiva documentación en base a la ley, revoque la mencionada negativa.

5. MATERIALES Y MÉTODOS.

En el desarrollo de la tesis, y para la elaboración de la misma se ha empleado el método científico en lo que tiene que ver con las definiciones teóricas, método inductivo-deductivo esto al partir del conocimiento general, método descriptivo se utilizó al emplear representaciones gráficas en el análisis de las encuestas, método analítico- comparado este se utilizó al estudiar la legislación de países como Colombia, Perú y España; así como la investigación bibliográfica, documental de casos y campo. La información así lograda ha sido debidamente sistematizada y ordenada a través de fichas, para su presentación y análisis de los resultados que han permitido obtener conclusiones y recomendaciones.

Para la investigación de campo se utilizó **técnicas** como la **observación,** esta se utilizó al realizar el estudio de casos, **la entrevista** que se utilizó a un universo de cinco personas expertas en derecho administrativo; de igual forma se utilizó la **encuesta**, que fue aplicada previo el muestreo poblacional de la sumatoria de los 2400 Abogados inscritos en el Consejo de la Judicatura en la ciudad de Loja y los 143 servidores públicos de la Gobernación de la Provincia de Loja, aplicando la siguiente fórmula:

$$\mathbf{n} = \frac{\boldsymbol{N}}{\mathbf{1} + \boldsymbol{N}(\boldsymbol{e})^2}$$

$\boldsymbol{e} = 10\% = 0.1 \quad Margen\ de\ error$

$\boldsymbol{N} = 2543 \quad Población$

$\boldsymbol{n} = \quad Tamaño\ de\ la\ muestra$

$\mathbf{n} = \frac{2543}{1+2543\,(0.1)^2}$ $\mathbf{n} = \frac{2543}{1+2543\,(0{,}01)^2}$ $\mathbf{n} = \frac{2543}{1+25.43}$ $\mathbf{n} = \frac{2543}{26{,}43} = 96{,}21$ **n** = 96 encuestados o tamaño de muestra.

6.- RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.

6.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Con la finalidad de comprobar los objetivos y contrastar la hipótesis planteada se aplicó una encuesta a noventa y seis personas entre profesionales del derecho y servidores públicos, para el efecto elaboramos un formato de ocho preguntas cuyo texto lo presentaremos en los anexos y los resultados son los siguientes:

PRIMERA PREGUNTA

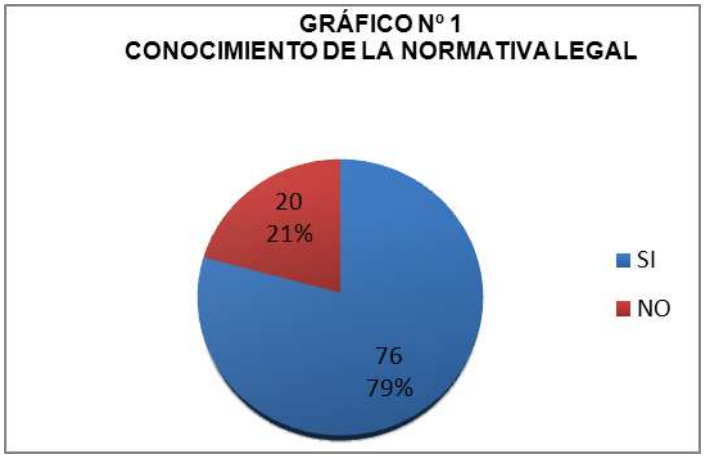
"¿CONOCE USTED LA NORMATIVA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?".

CUADRO Nº 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	76	79 %
NO	20	21%
TOTAL	96	100 %

FUENTE: Abogados y Servidores Públicos.
ELABORACIÓN: Autor

.



INTERPRETACIÓN:

De las noventa y seis personas encuestadas; setenta y seis manifiestan que si conoce la normativa que regula el procedimiento de impugnación en sede administrativa de los actos de la Administración Pública lo que representa el 79%; mientras que veinte de ellos, manifiesta que no conoce la normativa legal con una representación porcentual del 21%.

ANÁLISIS:

La mayoría de los encuestados indican que si tienen conocimiento de la normativa que regula el procedimiento de impugnación en sede administrativa de los actos de la Administración Pública ya que son profesionales del derecho y en su trayectoria de una u otra forma se han vinculado con este tipo de instituciones jurídicas en defensa de los derechos de los ciudadanos, o en otros argumentos indican tener conocimiento porque alguna vez como administrados hicieron uso de este tipo de recursos cuando sus derechos como tal fueron vulnerados.

Sin embargo es importante indicar que existe un grupo minoritario que tiene total desconocimiento del mencionado marco legal; es posible que este ignorancia se genere por la variedad de normas con el mismo tema ya que los que manifestaron desconocer son abogados en libre ejercicio; de igual manera los servidores públicos manifestaron que en su caso no han utilizado este tipo de recurso, ya que cuando han tenido problemas jurídicos han acudido directamente ante la vía contencioso administrativa.

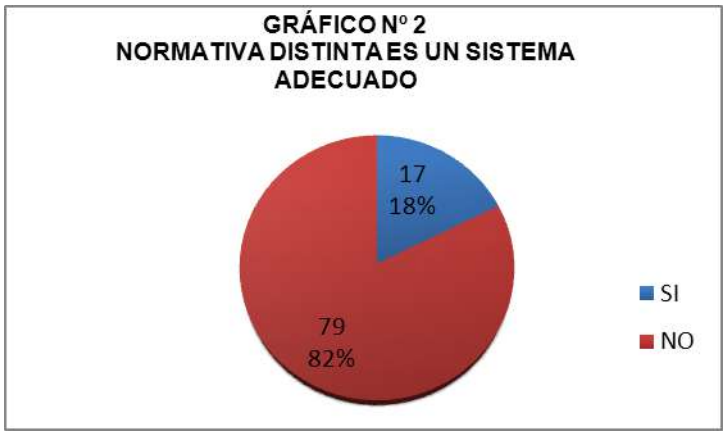
SEGUNDA PREGUNTA

"En la legislación ecuatoriana, cada organismo del estado tiene una normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de impugnación de sus resoluciones en sede administrativa ¿considera usted adecuado a este sistema?"

CUADRO Nº 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	17	18 %
NO	79	82 %
TOTAL	96	100 %

FUENTE: Abogados y Servidores Públicos
ELABORACIÓN: Autor.



INTERPRETACIÓN:

De las noventa y seis personas encuestadas setenta y nueve consideran que no es adecuado en la legislación ecuatoriana cada organismo del estado tenga una normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de impugnación de sus resoluciones en sede administrativa, lo que

representa el 82%; mientras que los diecisiete restantes manifiestan lo contrario representando el 18%.

ANÁLISIS:

De conformidad a los datos estadísticos que anteceden se puede determinar que la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos de la Administración Pública no es adecuada ya que al ser diversos no contienen preceptos válidos que establezca y regule las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidades de la Administración Pública que permitan aplicarla de acuerdo a los conceptos contemporáneos de justicia administrativa desde la perspectiva constitucional que constituye una garantía para impugnar los actos administrativos erróneos o lesivos al interés público. Es importante tomar en cuenta los criterios que manifestaron ser un sistema adecuado lo realizan basados en que las diversas instituciones del Estado cumplen funciones diferentes y estos recursos están creados de acuerdo a las capacidades y competencias de cada una de ellas; además no estamos en capacidad para implementar este sistema único de justicia administrativa como lo existe en países europeos

TERCERA PREGUNTA.

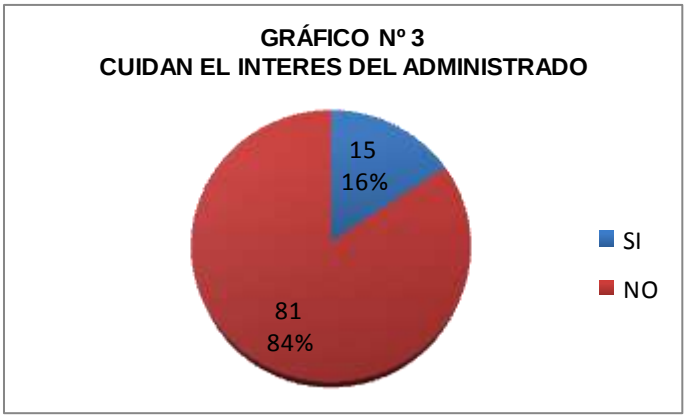
“Si los recursos administrativos constituyen un sistema de control de las actuaciones públicas o subsanación de errores que eventualmente puede adolecer una resolución. ¿Cree usted que estos velan por el interés del administrado para, que sus derechos no sean vulnerados

por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas?"

CUADRO Nº 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	15	16 %
NO	81	84 %
TOTAL	96	100 %

FUENTE: Abogados y Servidores Públicos
ELABORACIÓN: Autor.



INTERPRETACIÓN:

De las noventa y seis personas encuestadas, ochenta y uno manifiestan que los recursos administrativos no velan por el interés del administrado para que sus derechos no sean vulnerados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas lo que representa un porcentaje del 84%; mientras que quince personas indican lo contrario lo que representa el 16%.

ANÁLISIS:

Si bien es cierto los recursos administrativos constituyen un sistema de control de las actuaciones públicas o subsanación de errores que eventualmente puede adolecer una resolución; pero de acuerdo a los datos obtenidos no tutelan los derechos del administrado cuando hayan sido quebrantados, debido a que existen diversidad de normativas para su procedimiento especialmente en lo que tiene que ver con los términos y plazos para su presentación y resolución estos difieren en su contenido y esta situación genera un tanto de desorden y desconfianza de los administrados en la justicia administrativa, por lo que se opta impugnar vía judicial. Los que indican que si tutelan el interés público del administrado lo hacen basados en criterios como están estipulados en las diversas normas legales que contienen estos recursos administrativos y estas instituciones jurídicas permiten corregir los actos administrativos que hayan violentado algún derecho subjetivo del administrado internamente y evitan se acuda a la vía judicial lo cual significa mayor complicación para el administrado en lo referente al tiempo, recursos económicos y muchos factores más que implica seguir un proceso vía judicial.

CUARTA PREGUNTA

"¿Al existir varias normas que regulan los procedimientos de impugnación de los actos de la administración pública en sede administrativa, cree usted que estas circunstancias impiden una verdadera aplicación de los principios universales del derecho y de los fundamentos constitucionales?"

CUADRO Nº 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	26	27 %
NO	70	73 %
TOTAL	96	100 %

FUENTE: Abogados y Servidores Públicos
ELABORACIÓN: Autor.

INTERPRETACIÓN:

De las noventa y seis personas encuestadas setenta manifiestan que al existir varias normas que regulan los procedimientos de impugnación de los actos de la administración pública en sede administrativa no impiden una verdadera aplicación de los principios universales del derecho y de los fundamentos constitucionales, lo que representa el 73%; mientras que veintiséis personas manifiesta lo contrario, lo que representa el 27% del total de encuestados.

ANÁLISIS:

De conformidad a los datos estadísticos que anteceden se puede determinar que la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos de la Administración Pública no impiden una verdadera aplicación de los principios universales del derecho y de los fundamentos constitucionales, basado en criterios como los principios del Derecho y los fundamentos constitucionales son mucho más amplios y al existir esta problemática no todos se encuentran afectados. Los que manifiestan que si existe dificultad en la aplicación de los principios universales del derecho y de los fundamentos constitucionales se fundamentan en que al ser dispersos los procedimientos no existe simplicidad de trámites y no constituyen una verdadera garantía ya que los recursos administrativos no generan una contienda legal como tal.

QUINTA PREGUNTA

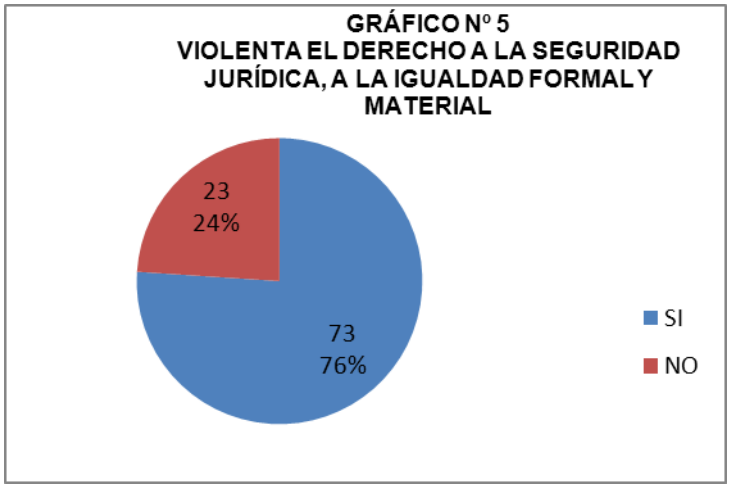
"¿Cree usted que al existir en la legislación ecuatoriana diferentes normas que regulan los procedimientos de impugnación en sede administrativa de los actos de la administración pública, violentan el derecho a la seguridad jurídica, a la igualdad formal y material de los administrados?"

CUADRO Nº 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	73	76%
NO	23	24%
TOTAL	96	100 %

FUENTE: Abogados y Servidores Públicos

ELABORACIÓN: Autor.



INTERPRETACIÓN:

De las noventa y seis personas encuestadas, setenta y tres indican que se violenta el derecho a la seguridad jurídica, la igualdad formal y material de los administrados, al existir en la legislación ecuatoriana diferentes normas que regulan los procedimientos de impugnación en sede administrativa de los actos de la administración pública, lo que representa el 76 %; mientras que veintitrés de ellas manifiestan que de ninguna manera se violenta estos derechos, lo que representa el 24% del total de la población encuestada.

ANÁLISIS:

Del análisis de los resultados de esta pregunta se puede determinar que se violenta la seguridad jurídica el principal inconveniente consiste en la falta de coherencia entre las distintas normas que regulan una misma materia, lo que revela una inconsistencia de carácter técnico, ya que la seguridad jurídica tiene que ver con la claridad, estabilidad de las normas. El Ecuador es un Estado unitario, por lo que su procedimiento administrativo tiene que ser unificado por un solo cuerpo normativo codificado. Y con estos aspectos no preexiste seguridad de orientación o certeza de orden, que permita que los destinatarios de las normas de un sistema jurídico, tengan un conocimiento adecuado de los contenidos de las mismas y por lo tanto estén en condiciones de orientar su conducta en dicho marco. El derecho a la igualdad formal y material se violenta debido a que la primera se identifica con generalidad de la ley, lo que supone que todos se someten igualmente al ordenamiento y todos son titulares de los derechos reconocidos en ese ordenamiento; mientras que el segundo consiste en que el Estado dicte normas no discriminatorias, sino que ha de adoptar medidas para conseguir la igualdad efectiva de los administrados y esto no ocurre ya que con la variedad de normas cada una trata de manera diferente a los administrados

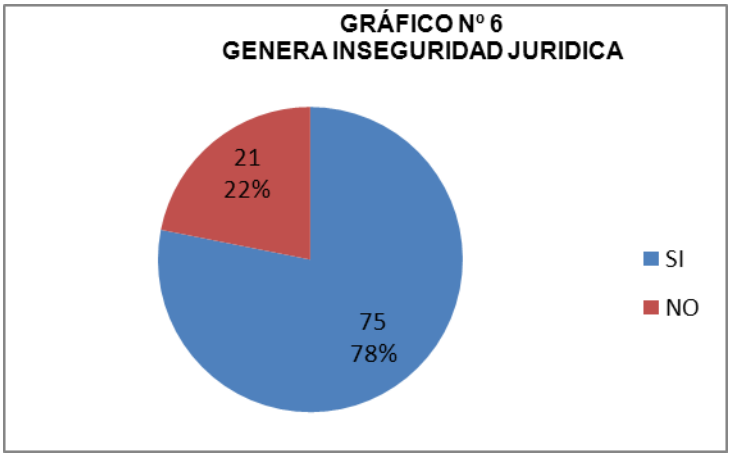
SEXTA PREGUNTA

"¿Considera usted que la falta de uniformidad en las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública, generan inseguridad jurídica en el país?"

CUADRO Nº 6

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	75	78%
NO	21	22%
TOTAL	96	100 %

FUENTE: Abogados y Servidores Públicos
ELABORACIÓN: Autor.



INTERPRETACIÓN:

De las noventa y seis personas encuestadas, setenta y cinco manifiestan que la inseguridad jurídica si se genera por la falta de uniformidad en las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública, lo que representa un porcentaje del 78%; mientras que veintiún personas indican lo contrario lo que representa un porcentaje del 21% del total de la población encuestada.

ANÁLISIS:

Según los criterios emitidos la palabra “seguridad” se relaciona con la confianza y estabilidad, la “inseguridad” se relaciona con la desconfianza e

inestabilidad; es decir que la superabundancia de regulaciones, que torna inmanejable el ordenamiento jurídico e incrementa la falta de seguridad jurídica así mismo la simplicidad del procedimiento administrativo permite que su trámite sea rápido, de ahí que se debería procurar eliminar trámites innecesarios, reducir plazos a favor del administrado y flexibilizar la forma, de modo que el procedimiento no se frustre por requerimientos meramente protocolares.

En términos sencillos se puede señalar que la inseguridad jurídica es la percepción que tiene un individuo sobre la incertidumbre de los cambios de las "reglas de juego", entre otras, en la actividad económica y la aplicación de las normas jurídicas para resolver conflictos y contingencias que se susciten, cuyo resultado es la indefensión. La inseguridad jurídica, como es lógico se relaciona con la incertidumbre, imprecisión, vaguedad, duda, confusión, contradicción, normas oscuras, derogatorias confusas, carencia de valores en la administración pública, principalmente en la justicia.

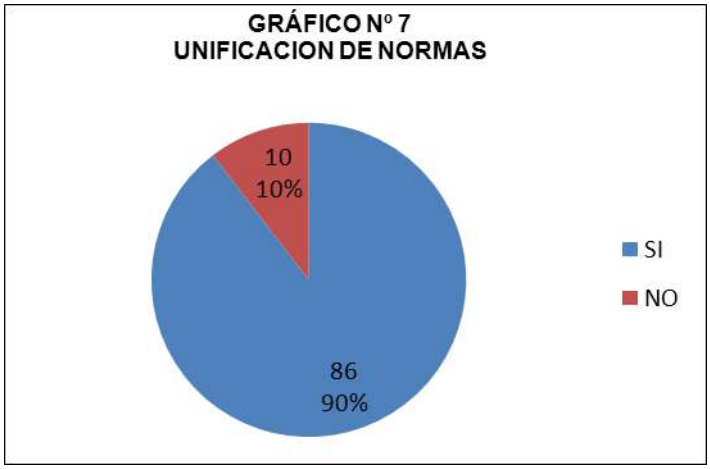
SEPTIMA PREGUNTA

"¿Está usted de acuerdo que en la legislación ecuatoriana se unifique las normas para impugnar en sede administrativa los actos de la Administración Pública?"

CUADRO Nº 7

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	86	90%
NO	10	10%
TOTAL	96	100 %

FUENTE: Abogados y Servidores Públicos
ELABORACIÓN: Autores.



INTERPRETACIÓN:

De las noventa y seis personas encuestadas, ochenta y seis indican que se debe unificar las normas para impugnar en sede administrativa los actos de la Administración Pública, lo que representa el 90%, mientras que diez personas indican lo contrario lo que representa un porcentaje del 10% del total de la población encuestada.

ANÁLISIS:

De conformidad a los datos estadísticos que anteceden se puede determinar que la actividad de la administración pública encaminada a cumplir con su fin es el bien común, por lo que su control es de gran

trascendencia para la sociedad, por lo que el hecho de que no exista una ley que rija esta materia, es un gran vacío dentro del sistema jurídico, por lo es evidente la necesidad que una ley unifique los procedimientos administrativos para toda la administración en general. Con este tipo de ley se aplicaría realmente el derecho constitucional a la seguridad jurídica que tiene el administrado, el cual es conculcado por el hecho de cada dependencia del Estado tiene reglas distintas para impugnar los actos de las autoridades públicas.

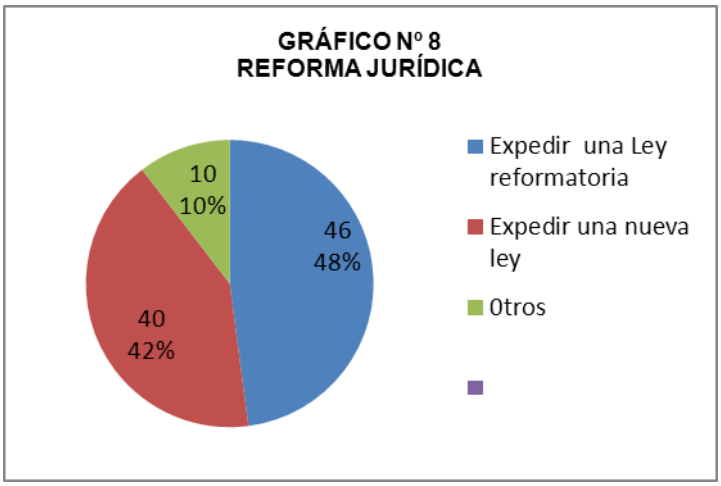
OCTAVA PREGUNTA

"¿Qué propuesta de reforma jurídica consideraría usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

CUADRO Nº 8

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Expedir una Ley reformatoria en la que unifique los términos y plazos para presentar los recursos administrativos y para resolver los mismos	46	48%
Expedir una nueva ley orgánica de procedimiento administrativo	40	42%
Otros	10	10%
TOTAL	96	100 %

FUENTE: Abogados y Servidores Públicos
ELABORACIÓN: Autor.



INTERPRETACIÓN:

De las noventa y seis personas encuestadas, coincidentemente cuarenta y seis indican que se debe expedir una ley reformatoria en la que unifique los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa, lo que representa el 48%; de igual forma cuarenta de los encuestados manifiestan que se debe expedir una nueva ley con carácter de orgánica para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa, lo que representa el 42%; mientras diez de los encuestados indican otras opciones como que cree una nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso y Administrativa que contenga los recursos tanto en vía judicial como administrativa, también proponen que se cree un órgano ante el cual se pueda impugnar en vía administrativa para que la Administración Publica no sea juez y parte, lo que representa el 10% del total de la población encuestada.

ANÁLISIS:

Evidentemente la legislación ecuatoriana es amplia y ha causado un tanto de dificultad al Estado para cumplir sus fines y por otro lado genera duda al administrado para exigir sus derechos; se lograría una importante depuración del sistema jurídico, al crear un procedimiento administrativo único, lo que traería la derogatoria de un sinnúmero de normas que regulan sobre la misma materia, según el criterio mayoritario de los encuestados este objetivo se podría lograr expidiendo una Ley reformatoria en la que unifique los términos y plazos para presentar los recursos administrativos y para resolver los mismos; es decir que sea aplicable para toda la Administración Pública.

6.2. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

Es importante indicar que cuatro de los señores profesionales del derecho entrevistados no autorizaron que sean publicados sus nombres en cada una de sus versiones y por correspondencia a ellos no se divulgará el nombre del otro entrevistado.

PRIMERA ENTREVISTA:

1.- ¿Cómo define usted al régimen legal que regula los procedimientos para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

"Es un derecho al cual la misma Constitución garantiza con la finalidad de ganar agilidad procesal en tales procedimientos toda vez que al remitirnos

vía jurisdiccional caería en un retraso en cuanto al tiempo para negar o aceptar la petición”

2.- ¿Qué beneficios se obtendría con la unificación de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“En realidad debo manifestarle que al unificar las normas que no necesariamente las expresa no ganaremos seguridad jurídica en el país sino igualdad de derechos entre las personas jurídicas o naturales siendo la función primordial del Estado garantizar y velar por el buen cumplimiento de los derechos estipulados en las normas respectivas”

3.- ¿Explíquenos en que consiste el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

“Como le dije anteriormente la seguridad jurídica es un derecho que provee el Estado que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas claras este así lo manda nuestra Constitución”

4.- ¿Cómo afectaría a la seguridad jurídica del país la falta de uniformidad de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Debo manifestarle que la seguridad jurídica en si no se siente afectada ni amenazada porque en tal virtud la ley prevé el derecho a impugnar los actos administrativos ante la misma administración”

5.- ¿De qué forma afectarían a los administrados la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Tal vez confusión para los profesionales del derecho a las partes procesales en cuanto a los términos o plazos establecidos para la presentación y resolución del acto impugnado”

6.- ¿Qué propuesta de reforma jurídica propone usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

“El ordenamiento jurídico vigente actual genera confusión en los administrados sin embargo a mi criterio una reforma en el sentido que establezca igual periodo de tiempo sería eficaz mas no unificar las normas en una sola”

SEGUNDA ENTREVISTA

1.- ¿Cómo define usted al régimen legal que regula los procedimientos para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Este régimen diría es un tanto amplio lo que quizá genera controversia entre estas normas legales que regulan un mismo contenido y este escenario quizá podría violentar el derecho constitucional a impugnar los actos administrativos de cualquier autoridad en la vía administrativa si no me equivoco establecido en el artículo 173 o 175 de la Constitución”

2.- ¿Qué beneficios se obtendría con la unificación de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Creo yo que muy pocos por cuanto todas las normas que prevén este derecho dan un carácter de especial según corresponda”

3.- ¿Explíquenos en que consiste el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

“La seguridad jurídica no es otra cosa que la protección que prevé el Estado para garantizar los derechos del hombre y del ciudadano y sus bienes en la esencia del Estado constitucional de derecho”

4.- ¿Cómo afectaría a la seguridad jurídica del país la falta de uniformidad de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Como dije anteriormente en realidad no creo que se vea afectada la seguridad jurídica”

5.- ¿De qué forma afectarían a los administrados la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Se verían afectados los derechos individuales por cuanto el Estado tiene ventaja respecto a los términos cuando en si es el hombre o debería ser el

hombre el principio y fin del Estado donde el ciudadano tendría despliegue de las actividades individuales”

6.- ¿Qué propuesta de reforma jurídica propone usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

“Un mecanismo rector del proceder administrativo y unificación de tiempos estableciendo los mismos términos para las instituciones del Estado y los administrados implementando veedurías ciudadanas que se encarguen de vigilar con estricto apego a la Ley el cumplimiento de la normativa”

TERCERA ENTREVISTA:

1.- ¿Cómo define usted al régimen legal que regula los procedimientos para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Este sistema como usted bien me manifestaba antes de esta entrevista son totalmente dispersos y casi le diría desactualizados en una sola palabra los definiría profundos o extensos para como le digo impugnar en sede administrativa los actos administrativos aunque contiene las denominadas en derecho instituciones jurídicas que garantizan el derecho constitucional a la impugnación como le digo este a recurrir las resoluciones en los que se resuelva sobre sus derechos”

2.- ¿Qué beneficios se obtendría con la unificación de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Pienso yo que se garantizaría el debido proceso y más que todo ahorro de recursos económicos para el administrado simplemente porque al impugnar administrativamente no se entabla en si un verdadero juicio como si ocurre en vía judicial es decir ante lo Contencioso Administrativo los cuales son muy costosos eso yo le dijo por mi experiencia”

3.- ¿Explíquenos en que consiste el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

“Como le diría es un derecho establecido en la Constitución del 2008 que

según mi criterio consiste en que existan leyes claras y precisas que generen confianza los administrados respecto de que los actos emitidos por la autoridad pública, que producen consecuencias legales, permanezcan reconocidos como tales”

4.- ¿Cómo afectaría a la seguridad jurídica del país la falta de uniformidad de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Bueno no creo que afecte tanto así a la seguridad jurídica del administrado porque existen reglas legales que establecen estos procedimientos administrativos lo que si yo diría es genera un tanto de desorden tanto en

nosotros los abogados como en los administrados incluso en los mismos administradores de justicia”

5.- ¿De qué forma afectarían a los administrados la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Haber esto afectaría como le dije generando confusión o más bien poco asesoramiento al administrado por parte de los abogados ya que esta temática es extensa como le digo son regulados por el conocido COOTAD ERJAFE este y más leyes que regulan aunque el desconocimiento esto como usted muy bien sabe no exime de responsabilidad”

6.- ¿Qué propuesta de reforma jurídica propone usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

“Como diría que la autoridad competente pues unifique los términos o plazos para impugnar mas no los procedimientos como usted me indicaba porque si bien es cierto nuestro país no está en capacidad como los países europeos”

CUARTA ENTREVISTA:

1.- ¿Cómo define usted al régimen legal que regula los procedimientos para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Desigual para cada institución pública substancialmente en lo que tiene que ver en los términos o plazos para presentar el recurso o resolución del mismo en si esta es la gran diferencia antes que todo el procedimiento y súper amplio porque para este tipo de impugnaciones instituciones crean resoluciones internas le comento algo aquí el Consejo Provincial en el año 2011 expidió una resolución que contenía el procedimiento administrativo para el trámite de impugnaciones a la nueva clasificación de puestos del servicio público, le comento esto porque yo tuve un proceso en esta institución y realmente yo desconocía esta resolución”.

2.- ¿Qué beneficios se obtendría con la unificación de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Como le dije existe contradicción en lo referente a los términos o plazos para presentar el recurso y resolver y al existir unificación de estos se lograría es igualdad de los administrados y confianza en la justicia administrativa”

3.- ¿Explíquenos en que consiste el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

“Naturalmente es un derecho que radica en que el Estado debe dotar de leyes claras y precisas que garanticen la defensa de los derechos ciudadanos”

4.- ¿Cómo afectaría a la seguridad jurídica del país la falta de uniformidad de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Yo creo que según su problemática bueno y de verdad ocurre existen leyes diversas para impugnar en sede administrativa y afectaría porque las leyes no son claras como la Constitución lo indica”

5.- ¿De qué forma afectarían a los administrados la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Poco conocimiento de normas para impugnar en sede administrativa y poco interés acudir ante esta vía”

6.- ¿Qué propuesta de reforma jurídica propone usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

“Haber aquí según lo que usted pretende lo correcto sería promulgar una ley reformatoria que reforme valga la redundancia todas las normas jurídicas que contengan o regulen los recursos administrativos en lo referente a los términos y plazos para impugnar y que la administración resuelva”

QUINTA ENTREVISTA:

1.- ¿Cómo define usted al régimen legal que regula los procedimientos para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Inconcordantes porque existe numerosa normativa legal que regula estos procedimientos en sede administrativa por lo tanto se contrarían por ejemplo el COOTAD establece un plazo y la Ley de Contracción Pública otro, entonces esto si estoy de acuerdo con usted debe ser único”.

2.- ¿Qué beneficios se obtendría con la unificación de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Diría yo que mayor credibilidad en la justicia administrativa y se contribuiría con la seguridad jurídica del administrado porque no es posible que cada entidad gubernamental tenga una ley que regule los recursos administrativos y lo peor aún mediante ordenanzas instructivos resoluciones etc., y esta situación a veces nos conlleva a confundirnos y desconocer vea usted y esto es grave porque el desconocimiento de la ley no exime de responsabilidad entonces sería de gran beneficio para quienes nos relacionamos con estos temas ”

3.- ¿Explíquenos en que consiste el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

“Podría decir que es un derecho constitucional que consiste en el estado debe dotar al administrado de leyes claras y sencillas con la finalidad de precautelar

el bien común”

4.- ¿Cómo afectaría a la seguridad jurídica del país la falta de uniformidad de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Bueno le digo no tanto del país sino más delimitado seria la seguridad del administrado a la simplicidad”

5.- ¿De qué forma afectarían a los administrados la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

“Afectaría el derecho de recurrir los actos en vía administrativa y la igualdad debido a que los términos o plazos son diversos por lo tanto estas circunstancias afectan a los administrados”

6.- ¿Qué propuesta de reforma jurídica propone usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

“Que se expida una ley reformatoria que unifique los plazos esto traería muchos beneficios”.

ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

1.- ¿Cómo define usted al régimen legal que regula los procedimientos para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

Según las versiones de los entrevistados se ha podido determinar que el régimen legal que regula los procedimientos para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública, es muy amplio y que entre las diversas normas divergen entre si especialmente en lo que tiene que ver en los términos o plazos para presentar el recurso o resolución del mismo; además garantiza aunque de manera condicional el derecho constitucional de impugnar los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado en la vía administrativa.

2.- ¿Qué beneficios se obtendría con la unificación de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

De acuerdo a las versiones vertidas se lograría igualdad para todos los administrados en lo referente a los plazos o términos para presentar los recursos administrativos y mayor credibilidad en la justicia administrativa lo que significa ahorro de recursos económicos para el administrado simplemente porque al impugnar administrativamente no se entabla en si un verdadero juicio como si ocurre en vía judicial.

3.- ¿Explíquenos en que consiste el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

Conforme a los criterios vertidos en las entrevistas se determina que la seguridad jurídica es un derecho constitucional que consiste en el Estado debe dotar al administrado de leyes claras, sencillas sin dilaciones con la finalidad de precautelar el bien común y generar confianza en la justicia.

4.- ¿Cómo afectaría a la seguridad jurídica del país la falta de uniformidad de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

Se puede establecer que afecta a la existencia de normas jurídicas claras públicas y la uniforme y fiel aplicación de la Constitución ya las normas deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales.

5.- ¿De qué forma afectarían a los administrados la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

Se puede determinar que afecta el derecho de recurrir los actos en vía administrativa y la igualdad debido a que los términos o plazos son diversos y estas situaciones generan desconfianza en la justicia administrativa

6.- ¿Qué propuesta de reforma jurídica propone usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

Conforme a los criterios difundidos se puede establecer que los órganos competentes deben expedir una Ley reformatoria que unifique los plazos y términos para presentar y resolver un recurso en sede administrativa cuando un acto administrativo violente derechos subjetivos del administrado.

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.

Luego de haber desarrollado la investigación y en base a los resultados obtenidos y analizados se logró determinar lo siguiente:

Objetivo General:

Realizar un estudio jurídico, crítico del régimen jurídico del procedimiento de impugnación, en sede administrativa, en la legislación ecuatoriana.

Estudiada y analizada la normativa jurídica para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública, se ha verificado que en la legislación ecuatoriana existe gran cantidad de leyes y reglamentos que regularizan estos procedimientos, incluso existen organismos en los cuales no existe un procedimiento establecido, lo cual se torna incompatible con las normas constitucionales y no responde a la realidad jurídico-social del Ecuador; este objetivo se pudo verificar con la lectura de las leyes respectivas, con el desarrollo del marco teórico y con la investigación de campo específicamente con la pregunta número dos de la encuesta aplicada; en la que mayoritariamente se determinó que no es adecuado nuestro sistema jurídico administrativo por ser extenso y contradictorio.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Establecer la necesidad que la legislación ecuatoriana cuente con un procedimiento unificado para impugnar actos de la Administración Pública, en sede administrativa.

Este objetivo se pudo comprobar con los resultados de la pregunta número siete y ocho de la encuesta en la que mayoritariamente se determina la necesidad de que la legislación ecuatoriana cuente con un procedimiento unificado para impugnar actos de la Administración Pública, en sede administrativa; ya que no existe un procedimiento aplicable a toda la Administración Pública que se encuentre contenido en un solo cuerpo normativo.

Conocer hasta donde los procedimientos administrativos de impugnación, violentan el derecho a la seguridad jurídica, a la impugnación, a la igualdad formal y material de los administrados.

Este objetivo se pudo comprobar positivamente luego del análisis de la pregunta número seis de la encuesta en la que manifiestan claramente que se violentan los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la impugnación, a la igualdad formal y material de los administrados

Determinar los efectos que genera en los administrados, la falta de una norma unificada de aplicación en los procedimientos administrativos de impugnación, en sede administrativa.

Este objetivo se pudo determinar con las ocho preguntas del encuesta y con la numero cuatro de la entrevista en la que claramente se deja entrever que afecta el derecho de recurrir los actos en vía administrativa y la igualdad debido a que los términos o plazos son diversos y estas situaciones generan desconfianza en la justicia administrativa

Plantear una propuesta de reforma jurídica respecto a la unificación de los procedimientos de impugnación, en sede administrativa.

Este objetivo se pudo verificar positivamente luego del estudio de las ocho preguntas de la encuesta y de manera especial con la numero siete y ocho, en las que se deja entrever que las normas legales para impugnar los actos de la Administración Pública, en sede administrativa no está en concordancia con la Constitución de la República en cuanto al procedimiento situación que ha generado quizá un tanto de controversia y poca confianza en la justicia administrativa, por lo que claramente se demuestra la necesidad urgente de reformar las mencionadas normas.

7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Con la conclusión de la investigación de campo se ha contrastado la hipótesis planteada **"La falta de uniformidad en las normas para la impugnación de los actos administrativos de Administración Pública ecuatoriana, en sede administrativa; genera inseguridad jurídica, y violenta el derecho de impugnación, de igualdad formal y material de los administrados",** que se violenta la seguridad del administrado mas no

del país en general, esto se logró con los resultados de las preguntas números 5 y 6 de la encuesta y 3 y 4 de la entrevista.

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURIDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFROMA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El problema que en esta materia existe en el Ecuador es que debido al número de normas jurídicas que rigen a la administración pública nacional, existen varios procedimientos administrativos que se deben observar para realizar peticiones ante los diferentes órganos y autoridades. Cada uno de estos procedimientos, regulado por un cuerpo normativo diferente, establece formalidades, requisitos previos, términos para formular las solicitudes o interponer los recursos, sin que exista uniformidad en la materia, lo que dificulta el eficaz ejercicio de sus derechos por parte de los administrados.

Tal como se pudo evidenciar las legislaciones de los países analizados, han unificado el procedimiento administrativo mediante la expedición de una Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyo ámbito de aplicación es para toda la Administración Pública; el denominador común en estos países, es tener un solo procedimiento administrativo, en su etapa formativa e impugnativa para todas las dependencias del Estado; cabe indicar que inclusive España siendo un país con comunidades autónomas, tiene un procedimiento unificado.

Esto demuestra la necesidad de implantar la unificación de los procedimientos de impugnación de los actos administrativos en todas las

dependencias públicas del país siguiendo el ejemplo de la legislación peruana, colombiana y española; lo cual coadyuvaría a solucionar en parte la telaraña legal existente en la legislación ecuatoriana, creada por la extremada cantidad de normas que rigen para temas iguales: Con la expedición de una ley que unifique el procedimiento administrativo, se estaría aplicando realmente el derecho constitucional a la seguridad jurídica que tiene el administrado, que es conculcado por el hecho de que cada dependencia del Estado tiene reglas distintas para impugnar sus actos.

8. CONCLUSIONES

Una vez realizada la investigación de campo acerca del tema propuesto se ha podido concluir:

1.- Que la Administración Pública es una actividad jurídica por lo que se han establecido una serie de principios y procedimientos para que los particulares protejan sus derechos; esto se concluye de acuerdo al análisis del marco conceptual

2.- Que existe gran cantidad de leyes y reglamentos que regulan procedimientos administrativos, establecidos con el mismo objetivo pero con diferentes términos, incluso existen organismos en los cuales no existe un procedimiento establecido; según el análisis del marco normativo.

3.- Que en países como Colombia, Perú y España, los recursos administrativos son aplicables a todos los organismos y entidades del poder público, con una ley unificada; de acuerdo con el análisis de la legislación comparada.

4.- Que no es adecuado que en la legislación ecuatoriana, cada organismo del estado tenga una normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de impugnación de sus resoluciones en sede administrativa, lo cual genera un cierto nivel de desconocimiento de los recursos administrativos; según se desprende de las respuestas a las preguntas número uno y dos de la encuesta.

5.- Que se violenta el derecho a la seguridad jurídica de los administrados debido a que en la legislación ecuatoriana existen diferentes normas que regulan los procedimientos de impugnación en sede administrativa de los actos de la administración pública; según lo señalan las respuestas a las preguntas número tres y cinco de la encuesta.

6.-Que existe la necesidad urgente unificar las normas para impugnar en sede administrativa los actos de la administración pública; según se desprende análisis general de las encuestas y las entrevistas.

9. RECOMENDACIONES

1.- Que el legislador y todos los organismos con capacidad e iniciativa legislativa, al momento de dictar normas legales se tome en cuenta todos los principios del derecho Administrativo en general y no se individualice a favor de la Administración Pública

2.- Que se depure todo tipo de norma legal que regule los procedimientos administrativos y estén de acuerdo a los principios constitucionales.

3.- Que se sigua modelos de Estados avanzados en Derecho Administrativo, como es el caso de Perú, Colombia y España, con la finalidad de conseguir el bien común.

4.- Que el Estado ecuatoriano a través de los órganos competentes socialice este tipo de recursos administrativos.

5.- Que el Estado a través de los órganos competentes regule y vigile el cabal cumplimiento de la Constitución y la Ley.

6.- Que se expida una ley reformatoria al procedimiento único para la impugnación de los actos administrativos en sede administrativa

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURIDICA

AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE IMPUGNACIÓN

CONSIDERANDO.

Que, la Administración Pública del Ecuador, la conforman todas las instituciones establecidas en el artículo 225 de la Constitución de la República.

Que el artículo 1 del Estatuto del Régimen Jurídico, Administrativo de la Función Ejecutiva, establece principalmente la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva.

Que, el artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico, Administrativo de la Función Ejecutiva, determina que este estatuto es aplicable a la Función Ejecutiva.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, establece la organización político administrativa del Estado ecuatoriano pero en régimen de los diferentes niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales.

Que, en las legislaciones como España, Colombia y Perú, tienen un procedimiento administrativo unificado, lo cual beneficia el ejercicio de derechos de los administrados.

Que, cada institución del Estado ecuatoriano tiene un procedimiento administrativo diferente lo cual genera inseguridad jurídica al administrado.

Que, el Ecuador es un Estado constitucional unitario por lo debe unificar los procedimientos administrativos.

En uso de las atribuciones que confiere el Art. 134, numeral 5, de la Constitución de la República del Ecuador, presento el siguiente proyecto de Ley:

LEY REFORMATORIA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN SEDE ADMINISTRATIVA.

Artículo 1.- Ámbito de aplicación.- La presente ley será de aplicación obligatoria para todas las instituciones que regulen el procedimiento administrativo común de las entidades de la Administración Pública Ecuatoriana, que comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

2. Las entidades que integran el Régimen Autónomo Descentralizado.

3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Artículo 2.- Finalidad.- La presente ley tiene por finalidad establecer y regular el régimen jurídico aplicable al procedimiento administrativo de impugnación en sede administrativa, para que sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico vigente.

Artículo 3.- El término para la interposición de los recursos administrativos será de quince (15) días a partir de la notificación del acto administrativo y deberán resolverse en el plazo máximo de treinta (30) días.

Derogatoria:

Deróguese todas las normas legales que se opongan a la presente Ley.

Articulo final.- La presente Reforma entrará en vigencia luego de su promulgación y publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, en el Distrito Metropolitano de Quito, a los….días del mes de….del dos mil……

PRESIDENTE **SECRETARIO**

10. BIBLIOGRAFÍA.

Libros:

Dromi Roberto “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2004.

Espinosa Solís de Ovando Alejandro, “Manual de Procedimiento Civil-Recursos Procesales”, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1973.

Gordillo Agustín, “El Tratado de Derecho Administrativo”, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000

Jaramillo Ordóñez Herman, “Manual de Derecho Administrativo”, Editorial UNL, 1992

Morales Tobar Morales, “Manual de Derecho Procesal Administrativo”, 1ra Ed. Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

Pérez Efraín, “Manual De Derecho Administrativo” 2da. Ed., Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

Pinos Manzano Inés, “Tesis de Maestría en Derecho Procesal, el Procedimiento Administrativo para el Sector Minero, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2008.

Secaira Durango Patricio, “Texto-Guía Módulo IV Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Técnica Particular de Loja”, 2008.

Texto del Módulo XI Régimen Jurídico de la Administración Pública, Carrera de Derecho Universidad Nacional de Loja, 2011

Códigos y leyes ecuatorianas:

Constitución de la República del Ecuador (RO 449: 20-Oct-2008), Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (RO-S 303: 19- oct- 2010) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010.

Código Orgánico de la Función Judicial /tomado de eSilec Profesional - www.lexis.com.ec

Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Dada por Ley S/N, Publicada en el Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril del 2009.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RO-S 395: 4-ago-2008) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008.

Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (RO 338: 18-mar-1968) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009.

Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RO-S 588: 12-may-2012) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008.

Internet:

www.google.com:

www.estade.org/.../Derecho%20Administrativo%20**Ecuador**%20200...

biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1624/9.pdf

www.usfq.edu.ec/.../la.**justicia**.**administrativa**.eniberoameric.PDF

www.cassagne.com.ar/.../JCC%20ACCESO%20A%20LA%20JUSTIC...

eSilec Profesional -www.lexis.com.ec

11. ANEXOS

1.- FORMATO DE LAS ENCUESTAS APLICADAS:

1. ¿Conoce usted la normativa que regula el procedimiento de impugnación en sede administrativa de los actos de la Administración Pública?

Si ( ) No ( )

2. En la legislación ecuatoriana, cada organismo del Estado tiene una normativa distinta en lo que tiene que ver con los procedimientos de impugnación de sus resoluciones en sede administrativa ¿Considera usted adecuado a este sistema?

SI ( ) NO ( )

3. Si los recursos administrativos constituyen un sistema de control de las actuaciones públicas o subsanación de errores que eventualmente puede adolecer una resolución. ¿Cree usted que estos velan por el interés del administrado para, que sus derechos no sean vulnerados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas?

Si ( ) No ( )

4. ¿Al existir varias normas que regulan los procedimientos de impugnación de los actos de la Administración Pública en sede administrativa, cree usted que estas circunstancias impiden una verdadera aplicación de los principios universales del derecho y de los fundamentos constitucionales?

Si ( ) No ( )

5. ¿Cree Ud. que al existir en la legislación ecuatoriana diferentes normas que regulan los procedimientos de impugnación en sede administrativa de los actos de la Administración Pública, violentan el derecho a la seguridad jurídica, a la igualdad formal y material de los administrados?

Si ( ) No ( )

6. ¿Considera usted que la falta de uniformidad en las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública, generan inseguridad jurídica en el país?

Si ( ) No ( )

7. ¿Está usted de acuerdo que en la legislación ecuatoriana se unifique las normas para impugnar en sede administrativa los actos de la Administración Pública?

Si ( ) No ( )

8. ¿Qué propuesta de reforma jurídica consideraría usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

2.- FORMATO DE ENTREVISTAS APLICADAS:

1.- ¿Cómo define usted al régimen legal que regula los procedimientos para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

2.- ¿Qué beneficios se obtendría con la unificación de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

3.- ¿Explíquenos en que consiste el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

4.- ¿Cómo afectaría a la seguridad jurídica del país la falta de uniformidad de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

5.- ¿De qué forma afectarían a los administrados la variedad de normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública?

6.- ¿Qué propuesta de reforma jurídica propone usted respecto a la falta de unificación de los procedimientos para impugnar los actos de la Administración Pública en sede administrativa?

1. TÍTULO.

"Unificación de las normas para impugnar en sede administrativa los actos administrativos de la Administración Pública, para evitar problemas de inseguridad jurídica en el país."

2. PROBLEMA.

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 173 establece 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"[73]; de la misma forma en el Art. 76 numeral 7, literal m), estipula que el derecho a la defensa de las personas, incluye su capacidad de "recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos"[74], es decir determina a la impugnación como un derecho constitucional y general de toda persona para buscar que se rectifique la actuación de un ente público, considerada como errónea y lesiva a sus intereses.

De ahí, que el ordenamiento jurídico reconoce el derecho subjetivo de las personas que buscan se corrijan errores en los actos públicos que les causen gravamen o perjuicio. Este derecho se ve instrumentado mediante herramientas jurídicas cuyo objetivo es cuestionar las resoluciones de la administración, o impugnarlas en sede administrativa.

Entonces se puede decir que impugnar, es demostrar insatisfacción

[73] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (RO 449: 20-oct-2008), Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008
[74] IBIDEM

respecto del contenido de un acto o decisión pública, con el propósito de provocar su modificación o revocación, por considerarlo contrario al orden jurídico y lesivo para el interés público o del administrado.

El derecho a impugnar en sede administrativa los actos de la autoridad pública se encuentra instrumentado principalmente a través de las instituciones procesales denominadas ***Recursos.*** En efecto, es importante tener en cuenta lo que manifiesta Alejandro Espinosa Solís de Ovando, que los Recursos "son medios que la ley concede a la parte –administrado– que se crea perjudicada por una resolución judicial –acto o resolución administrativa– la revise con el fin de corregir los errores de juicio o de procedimiento que en ella se hayan cometido para obtener que ella sea modificada o dejada sin efecto"[75].

Los Recursos como medio de impugnación se constituyen en un sistema de control de las actuaciones públicas. Este sistema de control tiene dos beneficiarios: 1) "El interés público en que el Estado de Derecho y el imperio de la ley sean respetados en toda actuación de la administración pública; y, 2) el interés privado del particular de que sus derechos no sean conculcados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas"[76].

En el Ecuador los procedimientos de impugnación en sede administrativa, están regulados esencialmente por el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el cual es aplicable principalmente a

[75] ESPINOSA SOLÍS DE OVANDO, Alejandro, MANUAL DE PROCEDIMIENTO CIVIL-RECURSOS PROCESALES, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1973

[76] CABRERA ACOSTA, Humberto, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO Y DE LA PRUEBA, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996

los actos de la Función Ejecutiva; por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, con aplicación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados; por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su respectivo Reglamento; la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado con aplicación en la Superintendencia de Control del Poder de Mercado; por Resoluciones internas como es el caso de la Superintendencia de Bancos y Seguros; y otras no admiten recursos en sede administrativa solo en vía judicial como es la Superintendencia de Compañías los que deberían estar regulados en la Ley de Compañías; y en realidad casi todas son divergentes específicamente en la disposición de los plazos y términos para la presentación de los recursos administrativos; en consecuencia no existe una ley de carácter general que regule estos procedimientos en todas las entidades del sector público, actos que generan confusión en los administrados y permiten se vulnere el derecho a la seguridad jurídica, a la impugnación y la igualdad material y formal, consagrados en la Constitución vigente.

Por lo expuesto puede definirse el problema que será objeto de la presente investigación de la siguiente forma: **"falta de uniformidad en las normas que regulan los procedimientos de impugnación, en sede administrativa provocan inseguridad jurídica en la Administración Pública".** Es innegable la necesidad de contar en la legislación ecuatoriana con un procedimiento administrativo unificado de impugnación en sede administrativa, aplicable a toda la Administración Pública, que proteja en

forma equilibrada los intereses estatales y particulares, y confiera mayor seguridad jurídica al derecho procesal administrativo de nuestro país.

3. MARCO REFERENCIAL.

MARCO TEÓRICO Y DOCTRINARIO.

Para determinar el acto administrativo y su impugnabilidad a través de los recursos administrativos, es fundamental partir de la primicia de conceptualización del Derecho Administrativo para estar informado de los principios y sus caracteres generales, consecuentemente esta rama del Derecho Público Interno, es la columna vertebral del título de la investigación a efectuarse.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Dr. César Montaño Ortega, en el documento del módulo XI de la Carrera de Derecho, de la Universidad Nacional de Loja, realiza una cita de Villegas Basabilbaso en la que explica que el Derecho Administrativo "es el conjunto de normas y principios de Derecho Público interno que regula las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal". Pues, el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público Interno, que rige las relaciones y litigios emanados entre la Administración Pública y los administrados o particulares; y "de acuerdo al área de aplicación, al Derecho Administrativo se lo clasifica en *interno,*

externo, general, especial y procesal"[77]. En nuestro criterio Derecho Administrativo es el conjunto de normas, reglas y principio jurídicos que regulan la organización y funcionamiento del Estado, y las relaciones entre el Estado y los administrados, en relación con la función pública.

Según el Dr. Patricio Secaira Durango, el Derecho Administrativo, se rige por principios de: *dignidad humana, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad, autotutela administrativa, jerarquía, especialidad, permanencia.*

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"La Administración Pública no es otra cosa que la actividad permanente, irrenunciable y concreta del Estado para lograr sus objetivos por medio de un aparato orgánico, sometido al ordenamiento jurídico (…), teniendo a su disposición el dominio de sus bienes, brindando servicios públicos (…), teniendo como objeto la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, en un marco de seguridad y cuya meta es el bien común".[78] La administración pública "es un conjunto de órganos e instituciones jurídicas, organizadas, coordinadas y subordinadas de acuerdo con la ley (…), con el objeto de prestar servicios eficientes a la colectividad para satisfacer necesidades generales"[79] ; la administración pública es una prestación inherente del Estado que la realiza para la consecución de sus fines como tal, así como para la imposición de obligaciones a los administrados, para

[77] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992
[78] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008
[79] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992

plasmar conjuntamente entre la administración y los administrados el bienestar nacional dentro del régimen del buen vivir.

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de: *eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación"*[80]. El Dr. César Montaño Ortega, en el documento indicado inicialmente, muestra que la Administración Pública, se rige por los principios que se encuentran establecidos en las normas jurídicas que le son aplicables, entre ellos los siguientes principios: *legalidad, impugnabilidad, eficiencia, eficacia, agilidad, simplificación, transparencia, coparticipación, economía, solidaridad y avocación.*

FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La administración pública manifiesta su decisión jurídica a través de: *actos administrativos, actos normativos, actos de simple administración, hechos administrativos, contratos administrativos y reglamentos.*

ACTO ADMINISTRATIVO.

"Los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones o potestades constitucionales o legales, en la esfera de su ámbito y competencia expiden

[80] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (RO 449: 20-oct-2008), Art. 227, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008

actos jurídicos de derecho público, o sea, actos administrativos"[81] (…) Para obtener una clara visión de lo que es en sí el Acto Administrativo, conviene citar las concepciones aportados por notables expertos del derecho administrativo, como son: el Dr. Agustín Gordillo que lo define como: "Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata"[82].

Para Roberto Dromi el acto administrativo es: "toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa"[83].

Rafael Bielsa señala que el acto administrativo "es la decisión general o especial de una autoridad administrativa, en el ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes, e intereses, de las entidades administrativas o de los particulares de ellas"[84].

Entonces personalmente se puede definir que el acto administrativo es una expresión particular de la administración pública, con la finalidad de resolver algo y cuyos efectos jurídicos inciden en los derechos de las personas, de manera directa.

---

[81] PÉREZ, Efraín, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, pág. 68, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

[82]GORDILLO, Agustín, EL TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**,** 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, p. 30. Obra citada por la Dra. Inés Pinos Manzano en su TESIS de MAESTRIA DE DERECHO PROCESAL, "EL PRECEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL SECTOR MINERO", pág. 4, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2008.

[83] DROMI, Roberto**,** DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, Editorial Ciudad de Argentina, 200, p. 171)

[84] BIELSA, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO, 4ta. Edición, Tomo 1, Buenos Aires, 1947. Obra citada por la Dra. Katty Mishell Muñoz Vaca, en su TESIS de MAESTRÍA en DERECHO TRIBUTARIO "ANALISIS DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CENTRAL EN EL RECURSO DE REVISION ACTUALMENTE VIGENTE EN EL DERECHO TRIBUTARIO ECUATORIANO", pág. 11, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2007.

Ahora bien, de lo apuntado en líneas anteriores al acto administrativo se lo puede caracterizar en cuatro principales aspectos: 1). Es una declaración jurídica. 2) Es unilateral, porque proviene de la administración. 3) Se genera en razón de la competencia de un órgano administrativo con la capacidad para emitirlo; y 4) Genera efectos directos e inmediatos, pueden ser de carácter subjetivo o respecto de personas determinadas.

ELEMENTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

"El acto administrativo tiene varios elementos que lo identifican, los cuales son: *declaración, voluntad, unilateralidad, ejercicio administrativo".*[85]

EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los efectos de los actos administrativos son los resultados o consecuencias que con él se desprenden, y que pueden dar lugar a la creación, reconocimiento, modificación o extinción de una situación jurídica (…), crea una situación jurídica, cual es, la de un derecho para el Estado y una obligación para el particular"[86]

REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La características de ejecutorios y de legalidad de los actos administrativos, estos deben cumplir ciertos requisitos básicos para ser válidos y eficaces; "estos requisitos son: *competencia, motivación, objeto o finalidad, causa*

[85] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008.
[86] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992

procedimiento, plazo, forma, publicidad".[87]

La administración pública tiene la capacidad de expedir actos administrativos por medio de la cual expresa la voluntad respecto de un hecho determinado; y gozan de las siguientes presunciones*: legalidad, legitimidad, ejecutoriedad y ejecutividad.*

EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN

Si la administración pública es siempre actividad jurídica, en sus actos deben llevar los valores de justicia, equidad, moralidad, como cumplimiento de la legalidad. La administración no debe ser injusta, no debe ser arbitraria y no debe ser inmoral. La administración pública cumple con este cometido cuando dicta y ejecuta actos aplicando en correcta forma la norma y cumpliendo con eficacia su actividad. El Estado moderno, para cumplir con estos principios, ha creado una función específica: la actividad de control; este control jurídico se desenvuelve por intermedio de la actividad consultiva, asesora o de ajuste oficioso, que se ejerce como auto-tutela sobre los actos administrativos.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

"La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos."[88] Los recursos administrativos no originan juicios en su sentido procesal, ya que deben considerarse como

[87] SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008.
[88] www.monografias.com

revisiones que de sus actos hace la Administración para enmendar errores. La justicia administrativa comprende institucionalmente el estudio sistemático, orgánico y procesal de todas las garantías que tiene el administrado para la correcta y justa aplicación de la legalidad por la Administración.

IMPUGNACIÓN JURÍDICA

"La impugnación es la institución destinada a impedir que una sentencia –acto o resolución administrativa– considerada injusta o violatoria a la ley o a la jurisprudencia produzca efecto jurídicos, efectos que por la misma razón no restablecerán la paz ni dirimirán satisfactoriamente la controversia y que, por el contrario, crearán nuevos conflictos o motivos de Litis"[89]. Otro autor la determina como "la revocabilidad o impugnación es un remedio jurídico contra una injusticia"[90]. La impugnación se hace efectiva por medio de los recursos

IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Impugnar es refutar, contradecir, u oponerse a un acto administrativo que está vulnerando derechos subjetivos o constitucionales de las personas sean naturales o jurídicas y que contravienen a la normativa legal aplicable. La Constitución de la República del Ecuador, establece que "los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la

[89] Eduardo Loza Pintado, La casación…, op. cit., p. 12.
[90] Hernando Devis Echandía, Teoría General…, op. cit. p. 12.

Función Judicial”[91]

LOS RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA

El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derecho o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad. Los recursos son pues, una forma especial de impugnación de los actos administrativos que provocan una controversia que resuelve finalmente una de las partes: la administración pública.

El derecho que puede reclamar el recurrente en sede administrativa es a través de los recursos de **reposición, apelación y extraordinario de revisión**, que son los medios de impugnación que el recurrente puede solicitar ante los órganos de la administración pública con el fin de obtener la revocatoria, restitución o la modificación de la resolución emitida por la autoridad, en virtud de que el administrado considere que el acto es ilegítimo y se encuentra lesionando sus derechos. La normativa constitucional y legal contempla que las instituciones públicas están obligadas a revisar los actos administrativos emanados por la autoridad competente es por ello que dichas instituciones pueden revisar, de oficio o cuando los particulares la soliciten, porque se hallan perjudicados por la resolución emitida.

[91] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (RO 449: 20-oct-2008), Art. 173, Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008

LA SEGURIDAD JURÍDICA.

"La seguridad jurídica es un orden jurídico pleno; de la ordenación total de la vida jurídica según principios normativos […] Si bien las normas jurídicas, prescriben la igualdad ante la ley, no es menos cierto que el ciudadano común con frecuencia ve frustradas sus peticiones ante la autoridad, en razón de que hay otros, con privilegios extrajurídicos que son proferidos a él, el Derecho en estas circunstancias, obviamente, no produce seguridad"[92]

MARCO LEGAL

El derecho de petición es una de las más importantes instituciones jurídicas que permite al administrado dirigir a la administración quejas, reclamos o recursos cuando sus derechos se vean conculcados, por sus actuaciones erróneas o violatorias del ordenamiento jurídico vigente.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

Art 66, numeral 23.- El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuesta motivadas […]

Art. 173.- 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

Art. 76, numeral 7, literal m).- El derecho a la defensa de las personas, incluye su capacidad de recurrir el fallo o resolución en todos los

[92] MEMORIAS 3, VI Seminario Nacional de Derecho "Multidisciplinario y Ambientalista", 2011

procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. Las entidades que conforman la Administración Pública, en cumplimiento de sus fines emiten actos administrativos y ejercen funciones administrativas en asuntos de control y estructura.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Art. 24 igualdad ante la ley.- todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Art. 2 protección judicial.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación se cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.

Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá Colombia, 1948.

Derecho de igualdad ante la ley

Art. II.- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración […]

Derecho de Justicia

Art. XVIII.- Toda persona puede […] hacer valer sus derechos. Así mismo debe disponer de un sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, […] alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Derecho de petición.

Art. XXV.- Toda persona tiene derecho de presentar peticiones […] a cualquier autoridad competente […] y el de obtener pronta resolución.

FUNCIÓN EJECUTIVA:

Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva:

Recurso de Reposición: Es el que se puede plantear ante la misma autoridad pública que emitió el acto administrativo con la finalidad de obtener la revocatoria, reforma o sustitución del acto que se encuentra afectando los derechos subjetivos del administrado.

Recurso de Apelación: se presenta ante la máxima autoridad de la entidad emisora del acto, cuando el administrado se encuentra perjudicado por resolución de una autoridad pública, y se observare la ilegalidad del mismo, cumpliendo los plazos y requisitos establecidos en el Estatuto.

Recurso Extraordinario de Revisión: es aquel que puede ser propuesto ante los Ministros de Estado, respecto a las resoluciones emitidas por estas Carteras de Estado o también puede ser planteado a las máximas autoridades de la Administración, con la finalidad de que se revisen las resoluciones formuladas por estas autoridades, por sus subordinados o por las entidades adscritas a éstas.

FUNCIÓN JUDICIAL:

Código Orgánico de la Función Judicial:

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno y administración de la función Judicial; en cumplimiento de sus funciones emite actos administrativos que tiene un procedimiento de impugnación especial, regulado por el Código Orgánico de la Función Judicial y en reglamentos emitidos por el Concejo de la Judicatura como es el Estatuto Orgánico de Función Judicial. El artículo 264 del Código Orgánico de la Función Judicial expresa sobre las funciones del pleno del Consejo de la Judicatura, en el numeral 21 del mencionado artículo determina lo siguiente “conocer los recursos que se dedujeron contra las sanciones disciplinarias impuestas por las direcciones regionales a los abogadas y a los abogados por las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones”.

FUNCIÓN ELECTORAL:

Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia

Art. 238.- Cuando existan impugnaciones a la adjudicación de puestos, la

proclamación de los candidatos triunfantes se hará una vez resuelta la impugnación por el Consejo Nacional Electoral o las Juntas Electorales, según el caso, o los recursos contenciosos electorales de apelación por el Tribunal Contencioso Electoral. Los sujetos políticos podrán presentar dichas impugnaciones en un plazo máximo de dos días.[…]

Art. 239.- Los sujetos políticos tienen el derecho de solicitar la corrección, de objetar o de impugnar las resoluciones de los Órganos de la Gestión Electoral. Derechos que serán ejercidos en sede administrativa ante el mismo órgano que tomó la decisión o ante su superior jerárquico, según el caso.

Art. 240.- Las personas que hayan obtenido su cédula de identidad o ciudadanía, así como aquellas que realizaron inscripciones en el registro y cambios de domicilio antes del cierre del registro electoral, y no fueron incluidas en el registro electoral, la inclusión fue errónea, o sus datos de domicilio no fueron actualizados o lo fueron de forma equivocada, podrán proponer la reclamación administrativa ante el Consejo Nacional Electoral, acompañando las pruebas, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha de publicación del registro electoral [...]La resolución del Consejo puede recurrirse para ante el Tribunal Contencioso Electoral, a través del recurso contencioso electoral de apelación.

Art. 242.- El Derecho de Objeción se ejerce cuando existe inconformidad con las candidaturas presentadas por inhabilidades legales o cuando hay inconformidad con el resultado numérico de los escrutinios. […]Las

objeciones sobre los resultados numéricos podrán ser presentadas dentro del plazo de dos días desde su notificación a las organizaciones políticas […].

Art. 243.- Las impugnaciones a las resoluciones tomadas por las Juntas Provinciales Electorales sobre las objeciones, se presentarán en un plazo de dos días luego de emitida la resolución, en la correspondiente Junta para ante el Consejo Nacional Electoral, constituyendo la segunda instancia en sede administrativa.

Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas.

Apelación: Emite actos inherentes a sus funciones y las organizaciones políticas personas naturales o jurídicas que se consideren afectados podrán impugnar las resoluciones del Consejo Nacional Electoral, a través del recurso de apelación para ante el Tribunal Contencioso Electoral.[…]

FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL:

Contraloría General del Estado: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Sobre los procedimientos de impugnación de los actos administrativos que emite la Contraloría según el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las resoluciones administrativas que determinan responsabilidades administrativas culposas que imponen sanciones son definitivas en sede administrativa solo cabe su impugnación en la vía judicial.

Los actos administrativos de la Contraloría General del Estado, pueden ser impugnados mediante recurso de revisión ante la máxima autoridad de este organismo de control de conformidad con el trámite previsto en el artículo 60 y siguientes de la mencionada ley.

Superintendencia de Bancos y Seguros: Ley General de Seguros

Art.69.- La Superintendencia de Bancos, expedirá mediante resoluciones las normas necesarias para la aplicación de esta ley, las que se publicarán en el Registro Oficial. Las atribuciones que la ley confiere a la Superintendencia o Superintendente de Compañías, serán, respecto de las entidades del sistema de seguro privado, ejercidas exclusivamente por la Superintendencia o el Superintendente de Bancos.

Art.70.- De las resoluciones que expida el Superintendente de Bancos o su delegado, podrá interponerse recurso de apelación para ante el Ministro de Finanzas y Crédito Público, en el término de ocho días contados desde la fecha de notificación de la resolución. La decisión del Ministro de Finanzas y Crédito Público, causará estado sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas.

Resolución de la Junta Bancaria Nº JB 536- 2003

Art. 1.- De las resoluciones u oficios que en materia de seguros privados expidan el Superintendente de Bancos y Seguros o sus delegados, podrá interponerse recurso de apelación ante la Junta Bancaria, en el término de **ocho** días contados desde la fecha de notificación del oficio o resolución, al

tenor de lo dispuesto en el artículo70 de la Ley General de Seguros. Cuando se apele de sanciones pecuniarias impuestas por el Superintendente de Bancos y Seguros o sus delegados, en aplicación del artículo37 de la Ley General de Seguros.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS:

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Reposición: se lo presenta contra las resoluciones que no ponen fin a la vía administrativa, ante la misma autoridad emisora del acto, cuando el administrado supiere que el acto está viciado de alguna ilegitimidad. Con este recurso se busca que la autoridad emisora anule, revoque total o parcialmente el acto impugnado.

Apelación: se presenta ante la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado que emitió el acto; no es necesario agotar el recurso de reposición para su presentación y también se lo puede presentar en contra de las resoluciones que niegan el recurso de reposición dentro de los plazos establecidos en el COOTAD.

Revisión: es un recurso de impugnación de los actos administrativos extraordinario, que se presenta cuando concurren las causales implantadas en el COOTAD, se lo presenta ante la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado emisor del acto impugnado y para su interposición no es necesario haber agotado los recursos de reposición y

apelación, se lo puede interponer en contra de actos firmes y ejecutoriados.

SISTEMA INSTITUCIONAL:

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Art. 102.- Los oferentes que se consideren afectados por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de esta Ley por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán el derecho de presentar las reclamaciones y recursos administrativos de los que se crean asistidos […]

Art. 103.- Exclusivamente para deducir la impugnación […], los oferentes tendrán el término de cinco (5) días contados desde la adjudicación […]

Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Art. 150.- Los oferentes que se consideren afectados por actos administrativos emitidos por las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley por asuntos relacionados con su oferta, respecto al trámite precontractual o de la adjudicación, tendrán el derecho de presentar las reclamaciones de conformidad al procedimiento previsto […].

Art. 151.- Las resoluciones que atienda los reclamos podrán ser recurridas en recurso de reposición ante el propio organismo que las expidió. Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del oferente.

Art. 152.- 1. El término para la interposición del recurso de reposición será de 5 días contados a partir del día siguiente al de su notificación. […].

Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual: Ley de Propiedad Intelectual.

Art. 357.- Los actos administrativos definitivos y aquellos que impidan la continuación del trámite dictados por los directores nacionales, serán susceptibles de los siguientes recursos: -Recurso de reposición, ante el mismo funcionario que lo dictó; -Recurso de apelación, ante el Comité de Propiedad Intelectual; y, -Recurso de revisión, ante el Comité de Propiedad Intelectual.

La interposición de estos recursos no es indispensable para agotar la vía administrativa y, por consiguiente, podrán plantearse directamente las acciones previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contra los actos administrativos definitivos o que impidan la continuación del trámite, dictados por los directores nacionales. Los recursos se concederán en los efectos suspensivo y devolutivo en sede administrativa. Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo podrán suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido, en caso que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado

Art. 65.- Los actos administrativos emanados de las autoridades de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado […], se presumen

legítimos y están llamados a cumplirse desde su notificación. Los actos administrativos son impugnables según dispone el artículo 173 de la Constitución de la Republica y están revestidos del carácter de estabilidad […].

Art. 66.- Recurso de Reposición.- Los actos administrativos de los diferentes niveles administrativos de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado podrán ser recurridos en sede administrativa mediante el recurso ordinario y horizontal de reposición. El término para la interposición del recurso será de 20 días contados a partir del siguiente día de su notificación […].

Art. 67.- Recurso de Apelación o Jerárquico.- Los actos administrativos emitidos en virtud de esta Ley podrán ser elevados al Superintendente de Control del Poder de Mercado mediante recurso de apelación, que se presentará ente éste. También serán susceptibles de recurso de apelación actos administrativos en los que se niegue el recurso ordinario y horizontal de reposición. El término para la interposición del recurso será de 20 días contados a partir del siguiente día de su notificación del acto administrativo recurrido. Transcurrido dicho término sin haberse interpuesto el recurso, el acto administrativo será firme para todos sus efectos […].

Art. 68.- Recurso Extraordinario de Revisión.- EL Superintendente, los consumidores o los agentes de mercado que tengan un interés legítimo, podrá interponer recurso extraordinario de revisión, con el objeto de que el Superintendente pueda revisar los errores materiales, de hecho o de

derecho existentes en los actos administrativos, aparición de pruebas o elementos posteriores o vicios existentes en los actos administrativos o resoluciones de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado. El plazo para interponer este recurso será de 3 años desde que el acto o resolución recurrida quede en firme […].

JURISPRUDENCIA

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA: SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Juicio: Contencioso Administrativo Nº 299-2006

Actor: Directora Financiera *de la Municipalidad de Saraguro*

Demandado: *Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de Saraguro y Procurador General del Estado*Quito, a 18 de junio del 2009; las 09h00.

Los demandados interponen recurso de casación de la sentencia, que con fecha 31 de mayo del 2006, ha dictado el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, dentro del recurso de plena jurisdicción o subjetivo formulado por la Directora Financiera de la municipalidad de Saraguro, en contra de dicha entidad y del Procurador General del Estado; fallo que declara ilegal de resolución de la Municipalidad notificada el 3 de agosto del 2004, mediante la cual se ha destituido a la actora del cargo de Directora Financiera de la entidad demandada, por lo que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, dispone reintegrarla al puesto, en el término de cinco

días, hasta completar el período para el cual fue designada; así como, en el término de treinta días, pagarle las remuneraciones dejadas de percibir, desde su separación hasta la efectiva restitución al cargo, más los intereses legales, esto lo fundamenta el Tribunal en el considerando octavo de la sentencia que no han existido causas comprobadas y justificadas para la destitución de la accionante, se ha violado la autonomía municipal y se ha infringido la disposición contenida en el tantas veces manifestado artículo 192 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. La Sala considera que la "*objeción no tiene razón de ser por lo siguiente: a) Para el caso y dentro del estado de derecho que rige en el país, la autonomía no consiste sino en la potestad que dentro del Estado, gozan municipios, provincias y otras entidades para regir los intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios, y no como entes o territorios que gocen de absoluta independencia política normas entre las cuales se encuentran precisamente la Lev de Régimen Municipal, a cuya sujeción y a las demás que establecidas dentro de la trama orgánica de la República, como Estado único, estamos ligados todos los habitantes e instituciones de él; sin que su aplicación por parte de jueces y autoridades impliquen en manera alguna violación de autonomía. b) La alegación de que la resolución que ha llevado a destituir a la actora se ha tomado en base a "causas plenamente comprobadas y justificada... sin que se haya dado el valor necesario a las pruebas presentadas". c) En base al artículo 192 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente a la fecha en la que se ha suscitado la destitución, los nombramientos que efectúe el Concejo son para períodos de cuatro años, pudiendo el Alcalde solicitar la terminación del período de un*

funcionario designado por aquél cuando a su juicio existen causas plenamente comprobadas que justifiquen tal decisión lo que implica que el puesto que ha venido desempeñando la actora que de acuerdo a la misma norma tenía una duración de cuatro años, es de período lijo y no podía ser removida antes del cumplimiento del mismo, sino por causa justa plenamente acreditada dentro del trámite administrativo previsto en la ley, exigencia que de acuerdo al fallo impugnado, "está ausente" en el caso, "ya que en el cuaderno procesal no existe una sola evidencia que justifique la conducta irregular que se le atribuye a la recurrente (actora), situación que se agrava porque la única explicación que existe es la que está inserta en la notificación, que dice que se la separa del cargo de Directora Financiera... por haber incurrido en una franca violación a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Ley Orgánica de Régimen Municipal", debiendo agregar la Sala que para que sea legal la destitución, no sólo que debía alegarse alguna o varias causales previstas para el efecto en la ley, sino que, además debían justificarse o acreditarse las mismas dentro del juicio. SUMARIO administrativo correspondiente sin que proceda la remoción con sólo las inculpaciones de que la demandante se encontraba "incursa en irregularidades como abandono de su trabajo por más de tres días consecutivos, haber autorizado pagos indebidos, incumplimiento en la presentación de las preformas presupuestarias de algunos ejercicios económicos, etc.", faltas que según el juzgador de instancia, no han sido justificadas deviniendo en ilegal la destitución. Indudablemente entonces que no procede el recurso formulado por los impugnantes.

LEGISLACIÓN COMPARADA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

La justicia administrativa en Colombia es de vital importancia está estipulada en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia que señala “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. […] La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. Igualmente en el artículo 211 manifiesta […] La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.

REPÚBLICA DE PERÚ

La Constitución de la República de Perú, casi no contiene ningún artículo respecto a las competencias y justicia administrativa; lo que si en su artículo 2, numeral 20 establece el derecho de petición el que textualmente dice “toda persona tiene derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.”

Pero todo lo relativo al procedimiento administrativo y de impugnación de actos administrativos se encuentra regulado por la Ley del Procedimiento

Administrativo General, la que en su artículo 1 determina que su ámbito de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de esta Ley, se entenderá por "entidades" de la Administración Pública:

1.- El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía. 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

El artículo 2 determina que esta Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades. Así como los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto; finalmente las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del

procedimiento, establecidos en la presente Ley. Esta Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

REPÚBLICA DE ESPAÑA:

La Constitución en su artículo 9, numeral 3, garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Recoge en el título IV los principios que inspiran la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la Ley y al Derecho, y configura al Gobierno de la Nación como un órgano eminentemente político que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria. Este concepto se complementa a través de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la que en su artículo 1, establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas. El artículo 2 de la mencionada ley estipula para efectos de su ámbito de aplicación: 1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración

Local.

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación. De esta observación al Derecho Comparado, se puede determinar que los países de Sudamérica y Europa tienen un sistema de impugnación de actos administrativos, en sede administrativa unificada para toda la administración publica

4. JUSTIFICACIÓN.

La Universidad Nacional de Loja, en su estructura académica previo a la obtención del título de Abogado, permite la elaboración de investigaciones, que permitan presentar componentes transformadores a un problema determinado; como estudiante de Derecho estoy convencido de que el Ecuador enfrenta un sinnúmero de adversidades generadas por problemas jurídicos, que deben ser investigados para encontrar alternativas válidas de solución.

Se considera que el problema planteado relativo a la "**falta de uniformidad en las normas que regulan los procedimientos de impugnación en sede administrativa, provocan inseguridad jurídica en la Administración Pública"** desde el punto de vista **jurídico** esta justifica de su investigación ya que al no existir una Ley que sea aplicable de forma general para todas

las instituciones que conforman la **Administración Pública,** afecta a la seguridad jurídica del Estado, y de los administrados y a los principios de economía procesal, informalidad y simplicidad; características propias de la justicia administrativa.

La **justificación social** del problema jurídico expuesto se enmarca en que la impugnación es un derecho y debe orientarse hacia un propósito social definido, es decir, el bienestar de los administrados ante las actuación pública cuando sea errónea o violatoria de las normas jurídicas; para garantizar la seguridad jurídica, mediante el desarrollo de una aceptada política que determine la posición de Estado frente a los problemas sociales.

La **importancia científica y académica**, se basa en el compromiso de desarrollar y adquirir nuevos conocimientos dentro de la investigación científica, que son de vital importancia en el campo práctico profesional del Abogado el que básicamente se forma como investigador en el momento de asesorar, interpretar y aplicar las normas jurídicas reguladoras de las relaciones entre la administración y los particulares; de igual forma ayudará a mejorar la capacidad de síntesis del investigador. La originalidad constituye un factor preponderante en el presente trabajo puesto que es un tema que no se ha indagado con anterioridad; además estará enmarcada dentro de las exigencias reglamentarias académicas de la Universidad.

Para concluir, se debe manifestar que la investigación es factible de realizarse ya que se cuenta con los recursos necesarios como son: libros, leyes, códigos, documentos, guías, servicios de bibliotecas e internet,

además recursos económicos y humanos, y la esencial colaboración y orientación del docente del módulo y Director del proyecto de tesis por designarse.

5. OBJETIVOS.

OBJETIVO GENERAL

- Realizar un estudio jurídico, crítico del régimen jurídico del procedimiento de impugnación, en sede administrativa, en la legislación ecuatoriana.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Establecer la necesidad que la legislación ecuatoriana cuente con un procedimiento unificado para impugnar actos de la Administración Pública, en sede administrativa.
- Conocer hasta donde los procedimientos administrativos de impugnación, se violentan el derecho a la seguridad jurídica, a la impugnación, a la igualdad formal y material de los administrados.
- Determinar los efectos que genera en los administrados, la falta de una norma unificada de aplicación en los procedimientos administrativos de impugnación, en sede administrativa.
- Plantear una propuesta de reforma jurídica respecto a la unificación de los procedimientos de impugnación, en sede administrativa.

6. HIPÓTESIS.

“La falta de uniformidad en las normas para la impugnación de los actos administrativos de Administración Pública ecuatoriana, en sede administrativa; genera inseguridad jurídica, y violenta el derecho de impugnación, de igualdad formal y material de los administrados”.

7.- METODOLOGÍA.

Es importante indicar que para el desarrollo del presente proyecto de tesis, se recurrirá a los distintos métodos, procedimientos y técnicas que la investigación científica proporciona, los mismos que permitirán descubrir, sistematizar y analizar el tema propuesto, entre ellos los siguientes:

El **Método Científico**, es el instrumento que permite llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y la sociedad por el contacto con la realidad, mediante la observación, el análisis y la síntesis

Método inductivo-deductivo se utilizará porque se partirá desde un conocimiento particular o empírico hasta llegar a una noción concreta en relación a la “**“falta de uniformidad en las normas que regulan los procedimientos de impugnación, en sede administrativa provocan inseguridad jurídica en la Administración Pública”,** para posteriormente generalizar este problema y formar un nuevo conocimiento basado en la indagación práctica.

Método descriptivo, este permitirá realizar una descripción objetiva de la realidad actual del problema para enfocarlo desde el punto de vista jurídico,

político y social.

Método analítico- comparado este plan será utilizado porque cotejaremos el ordenamiento jurídico relacionado con la problemática planteada de países como Perú, Colombia y España, con los de nuestro país.

Como **técnicas** que se manejará será las de **campo** como la **observación, la entrevista** que será aplicada a un universo de cinco personas expertas en derecho administrativo; de igual forma se utilizará la **encuesta**, la que será aplicada previo el muestreo poblacional de la sumatoria de los 2400 Abogados inscritos en el Consejo de la Judicatura en la ciudad de Loja y los 143 servidores públicos de la Gobernación de Loja, aplicando la siguiente formula:

$$\mathbf{n} = \frac{\boldsymbol{N}}{\mathbf{1} + \boldsymbol{N}(\boldsymbol{e})^2}$$

$$\boldsymbol{e} = 10\% = 0.1 \quad Margen\ de\ error$$

$$\boldsymbol{N} = 2543 \quad Población$$

$$\boldsymbol{n} = \quad Tamaño\ de\ la\ muestra$$

$$\mathbf{n} = \frac{2543}{1+2543\,(0.1)^2}\ \mathbf{n} = \frac{2543}{1+2543\,(0{,}01)^2}\ \mathbf{n} = \frac{2543}{1+25.43}\ \mathbf{n} = \frac{2543}{26{,}43} = 96{,}21$$

n = 96 encuestados o tamaño de muestra.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante su desarrollo serán expuestos en el informe final que contendrá: introducción

de toda la investigación. Luego vendrá el marco referencial el cual estará dividido en tres partes a saber: marco teórico donde habrá una recopilación bibliográfica general del área temática; en el marco jurídico se exteriorizará todo lo referente a la parte jurídica haciendo uso de la Constitución de la República del Ecuador, ERJAFE, COOTAD y más leyes respectivas y el análisis de la Legislación Comparada que permitirá estudiar los mismos cuerpos legales pero de países como Perú, Colombia y España, en su parte pertinente. El informe contendrá una descripción de los materiales y métodos que señalaran camino a seguir para el desarrollo eficiente de la investigación, el análisis de los resultados será expresado mediante cuadros estadísticos los que permitirán verificar los objetivos y contrastar la hipótesis planteada, para finalizar redactando las conclusiones, recomendaciones y el proyecto de reforma jurídica que pretende dar una solución válida al problema objeto de estudio para su respectiva defensa y socialización.

8. CRONOGRAMA

Tiempo -Meses / Actividades	I				II				III				IV			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Elaboración y aprobación del proyecto			x	x												
Recopilación de la información bibliográfica			x	x	x	x										
Recopilación de la información de campo					x	x	x	x								
Organización y tabulación de la información							x	x	x	x						
Análisis e interpretación de los resultados									x	x	x	x				
Elaboración y presentación del informe final											x	x	x	x		
Defensa de tesis															x	x

9.- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO.

9.1. RECURSOS HUMANOS:

- Director de tesis por designarse
- Docente designado para dar pertinencia al tema
- Población investigada
- Asesores particulares
- Autor: Miguel Granda Granda

9.2. RECURSOS MATERIALES:

Material bibliográfico	**$ 220,00**
Material de oficina	**$ 150,00**
Impresión y reproducción de texto	**$ 80,00**
Transporte y movilización	**$ 100,00**
Servicio de internet	**$ 50,00**
Imprevistos	**$ 400,00**
TOTAL	**$ 1000,00**

El total de gastos asciende a la suma de MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, CON 00/100 ($ 1000,00).

9.3. FINANCIAMIENTO: El presente trabajo investigativo, será financiado con recursos propios del autor, sin perjuicio de requerir un crédito educativo para el efecto.

10. BIBLIOGRAFÍA.

Libros:

DROMI, Roberto, DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2004.

ESPINOSA SOLÍS DE OVANDO, Alejandro, MANUAL DE PROCEDIMIENTO CIVIL-RECURSOS PROCESALES, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1973

GORDILLO, Agustín, EL TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, p. 30.

JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial UNL, 1992

PÉREZ, Efraín, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO 2da. Ed., Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

PINOS MANZANO, Inés, Tesis de Maestría en Derecho Procesal, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL SECTOR MINERO, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2008.

SECAIRA DURANGO, Patricio, TEXTO-GUIA MÓDULO IV MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad Técnica Particular de Loja, 2008.

Texto del Módulo XI RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, de la Carrera de Derecho Universidad Nacional de Loja, 2011

Códigos y leyes ecuatorianas:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (RO 449: 20-oct-2008), Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008

LEY ORGÁNICA ELECTORAL, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA. Dada por Ley s/n, publicada en Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de Abril del 2009.

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (RO-S 303: 19- oct- 2010) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010.

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL tomado de eSilec Profesional - www.lexis.com.ec

ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (RO 536: 18-mar-2002) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (RO-S 395: 4-ago-2008) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008.

LEY ORGÁNICA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL PODER DE MERCADO

LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA (RO 338: 18-mar-1968) Quito, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones,2009.

ÍNDICE

CARATULA	I
CERTIFICACIÓN	II
AUTORÍA	III
DEDICATORIA	IV
AGRADECIMIENTO	V
TABLA DE CONTENIDOS	VI
1.TITULO	1
2.RESUMEN	2
SUMMARY	3
3 INTRODUCCIÓN	4
4.REVISIÓN DE LITERATURA	6
MARCO TEÓRICO	6
4.1 MARCO CONCEPTUAL	6
4.1.1. DERECHO	6
4.1.2. DERECHO ADMINISTRATIVO	9
4.1.3. RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR	9
4 1.4 CLASIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	14
4.1.4.1. Derecho Administrativo Interno	14
4.1.4.2. Derecho Administrativo Externo	14
4.1.4.3. Derecho Administrativo General	14
4.1.4.4. Derecho Administrativo Especial	15
4.1.4.5. Derecho Administrativo Procesal	15
4.1.5. OBJETIVOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	15
4.1.6. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	16
4.1.6.1. Principio de Dignidad Humana	16
4.1.6.2. Principio de Igualdad ante la Ley	16
4.1.6.3. Principio de la Seguridad Jurídica	17
4.1.6.4. Principio de Legalidad	18
4.1.6.5. Principio de Proporcionalidad	18
4.1.6.6. Principio de Autotutela Administrativa	19
4.1.6.7. Principio de Jerarquía	19
4.1.6.8. Principio de Especialidad	19
4.1.7. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	19
4.1.7.1. Fuentes positivas o principales	19
4.1.7. 2.- Fuentes Racionales o secundarias	22
4.1.8. IMPORTANCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	23
4.1.9. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	23
4.1.9.1. Principios de la Administración Pública	24
4.1.9.2. Clases de Administración Pública	27
4.1.9.3. Formas de Organización Administrativa	31
4.1.9.4. La Potestad Administrativa	32
4.1.9.4.1. Potestad Reglamentaria	32
4.1.9.4.2. Potestad de Mando	32
4.1.9.4.3. Potestad Ejecutiva	33
4.1.9.4.4. Potestad Jurisdiccional	33

4.1.9.4.5. Potestad Sancionadora 33
4.1.10. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA 33
4.1.11. FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 36
4.1.12. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 40
4.1.12.1. Elementos de los Actos Administrativos 42
4.1.12.2. Efectos de los Actos Administrativos 44
4.1.12.3. Requisitos del Acto Administrativo 47
4.1.12.4. Características de los Actos Administrativos 47
4.1.12.5. Clasificación de los Actos Administrativos 48
4.1.13. EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN 54
4.1.14. JUSTICIA ADMINISTRATIVA 54
4.1.15. IMPUGNACIÓN JURÍDICA 55
4.1.16. EL DERECHO A LA IMPUGNACIÓN 57
4.1.17. IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 58
4.1.18. EL RECLAMO Y LOS RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA 59
4.1.18.1. Concepto de Reclamo 59
4.1.18.2. Concepto de Recurso 60
4.1.18.2.1 Recurso de Reposición 62
4.1.18.2.2. Recurso de Apelación 62
4.1.18.2.3. Recurso Extraordinario de Revisión 63
4.1.19. LA SEGURIDAD JURÍDICA 63
4.1.20. INSEGURIDAD JURÍDICA 65
4. 2 MARCO NORMATIVO 66
4. 3 LEGISLACIÓN COMPARADA 97
5. MATERIALES Y MÉTODOS 135
6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO 137
6.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA 137
6.2. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS 152
7. DISCUSIÓN 165
7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS 165
7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS 167
7.3.FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFORMA 168
8. CONCLUSIONES 170
9. RECOMENDACIONES 172
9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA 173
10. BIBLIOGRAFÍA 176
11. ANEXOS 179
ÍNDICE 219