UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TITULO:

"REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA PARA SUPRIMIR LA FIGURA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS"

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA

AUTORA: IRENE YADIRA SOLANO PADILLA

DIRECTOR: AB. PHD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE

Loja – Ecuador

2015

CERTIFICACIÓN

AB. PHD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE
DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO, DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICO:

Haber dirigido y revisado prolijamente el contenido y forma del presente trabajo de investigación jurídica presentado por el postulante: IRENE YADIRA SOLANO PADILLA, bajo el título de **"REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA PARA SUPRIMIR LA FIGURA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS"**, por lo que la presente tesis cumple con las normas de graduación vigentes en la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, Julio del 2015

.....

AB. PHD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE
DIRECTOR DE TESIS

AUTORIA

Yo, Irene Yadira Solano Padilla, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional Biblioteca Virtual.

FIRMA: .....

AUTORA: Irene Yadira Solano Padilla

CEDULA: 2100638101

FECHA: Loja, Julio del 2015

CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA REPRODUCCIÒN TOTAL O PARCIAL Y PUBLICACION ELECTRONICA DEL TEXTO COMPLETO

Yo: Irene Yadira Solano Padilla; declaro ser autora de la tesis titulada: **"REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA PARA SUPRIMIR LA FIGURA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS"**, como requisito para optar el grado de ABOGADA; autorizo al sistema bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de su visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio General Institucional.

Los usuarios pueden consultar, el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país, y del exterior, con las cuales tenga convenios la Universidad

Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización en la ciudad de Loja a los 28 de Julio del dos mil quince, firma la autora.

Firma: ----------

Autor: Irene Yadira Solano Padilla

Cedula Nro. 2100638101

Dirección: Sucumbíos- Shushufindi barrio los bosques calle Eloy Alfaro y 6 de Diciembre

Correo Electrónico: yadira_solano89@yahoo.es

Teléfono: 0994147983

DATOS COMPLEMENTARIOS:

Director de Tesis: Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre

Tribunal de Grado:

Dr. Mg. Augusto Astudillo Ontaneda	PRESIDENTE
Dr. Mg. Felipe Neptali Solano	VOCAL
Dr. Mg. Marcelo Costa Cevallos	VOCAL

AGRADECIMIENTO

Expreso mi sincera gratitud a la Universidad Nacional de Loja, por permitirme acceder a un nivel educacional universitario.

A las autoridades del Área Jurídica. Social y Administrativa, así como de la Carrera de Derecho y de la Modalidad de Estudios a Distancia en donde nosotros nos formamos.

Y especialmente a Dios por su ayuda y a mis familiares por su paciencia, quienes con su apoyo incondicional hicieron posible culminar la presente Tesis.

IRENE YADIRA SOLANO PADILLA

DEDICATORIA

A Dios. Por protegerme durante todo mi camino y darme fuerzas para superar obstáculos y dificultades a lo largo de toda mi vida y llegar a este punto y lograr mis objetivos.- A mi padre, a mi madre puntal fundamental a lo largo de mi camino, y toda mi familia por todo su apoyo incondicional en todo momento, por sus consejos, por su ejemplo de perseverancia y constancia, por sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, por ser las personas que me enseñaron a ser quien soy, que siempre estuvieron apoyándome en todo momento.

IRENE YADIRA SOLANO PADILLA

TABLA DE CONTENIDOS

PORTADA
CERTIFICACIÓN
AUTORÍA
AUTORIZACIÓN
AGRADECIMIENTO
DEDICATORIA
TABLA DE CONTENIDOS
1. TÍTULO
2. RESUMEN
2.1. ABSTRACT
3. INTRODUCCIÓN
4. REVISIÓN DE LITERATURA
4.1. MARCO CONCEPTUAL
4.2. MARCO DOCTRINARIO
4.3. MARCO JURÍDICO
4.4. DERECHO COMPARADO
5. MATERIALES Y MÉTODOS
5.1. Materiales
5.2. Métodos Utilizados
6. RESULTADOS
6.1. Resultados de la aplicación de la Encuesta
7. DISCUSIÓN
7.1. Verificación de Objetivos.
7.2. Contrastación de Hipótesis
7.3. Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma Jurídica.
8. CONCLUSIONES
9. RECOMENDACIONES
9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA
10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

INDICE

1. TÍTULO

“REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA PARA SUPRIMIR LA FIGURA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS”

2. RESUMEN

La problemática jurídica materia de la presente investigación se orienta al análisis legal del procedimiento administrativo en el Ecuador ya los principales conflictos que surgen entre el estado y los administrados, de tal forma que se plantea a continuación un antecedente del conflicto jurídico identificado;

Los actos administrativos según lo dispuesto en la Constitución de la República, en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y en la doctrina jurídica son plenamente impugnables a través de los recursos administrativos reconocidos por nuestra legislación, y al impedirse o limitarse este derecho se está desconociendo en forma flagrante un importante principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación;

La Constitución de la República en su Art. 173 establece con claridad meridiana los causes o vías legales existentes para impugnar los actos administrativos expedidos por las autoridades de la institucionalidad pública, de esta forma la norma refiere 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."

Es decir que ante la presunta afectación de los derechos de los particulares y administrados por efecto de una resolución administrativa, es factible la interposición de recursos de carácter administrativo que deben ser conocidos y sustanciados conforme lo prevé el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE); por tanto hay un procedimiento administrativo o litigación en sede administrativa, donde el administrado o persona afectada por esta resolución tiene la oportunidad de intentar rever la decisión administrativa dictada.

La facultad del interesado para impugnar un acto en sede administrativa cuando ha sido lesivo a sus intereses, le permite la oportunidad para hacer valer sus derechos a través de estos recursos sin la necesidad de activar el sistema judicial a través de demandas ante el tribunal de lo contencioso administrativo; por lo que resulta en teoría una forma adecuada de resolver controversias entre particulares y la administración pública sin la necesidad de congestionar el sistema judicial;

Sin embargo el problema jurídico se suscita cuando al interponer el recurso de reposición, éste es inadmitido y desechado fácilmente por las autoridades públicas que dictan los actos administrativos, en la mayoría de los casos sin mayor motivación ni fundamentación jurídica, sin aceptar pruebas de descargo u otras justificaciones del cumplimiento de obligaciones de los

administrados, omitiendo derechos fundamentales inherentes al debido proceso e inobservando términos para despachar;

Con este antecedente y ante la seria afectación de derechos subjetivos del administrado, ante la evasión de un procedimiento administrativo reconocido legítimamente pero inaplicable, es necesario revisar el ERJAFE, y plantear la derogatoria del recurso de reposición por el inexistente reconocimiento del mismo y desvalorización como medio de impugnación procesal.

2.1 ABSTRACT

Administrative acts in accordance with the Constitution of the Republic, the Statute of Administrative Legal Regime of the Executive Function and legal doctrine are fully contested through administrative law recognized by our resources, and prevented or limited this right it is flagrantly ignoring an important procedural principle of universal character such as the principle of challenge;

That is, to the alleged infringement of the rights of individuals and managed by the effect of an administrative decision, the recourse of an administrative nature should be known is feasible and conducted under foreseen by the Statute of the Administrative Legal Regime of the Executive Function (ERJAFE); therefore there is an administrative proceeding or litigation in administrative proceedings, where the managed or person affected by this resolution have the opportunity to try to review the administrative decision handed down.

The power of the interested party to challenge an act in administrative proceedings when it has been detrimental to their interests, allows you the opportunity to assert their rights through these resources without the need to activate the judicial system through applications to the Tribunal administrative; so it is theoretically appropriate way to resolve disputes

between private and public administration without the need to overload the judicial system;

However the legal problem arises when the appeal for reinstatement, it is declared inadmissible and easily discarded by public authorities that are administrative acts, in most cases without further justification or legal basis, without accepting exculpatory evidence or other justifications of compliance with obligations administered by omitting inherent fundamental rights to due process and failed to observe terms to dispatch;

With this background and given the serious consequences for the administered individual rights, before the escape of a legally recognized but unenforceable administrative procedure, it is necessary to review the ERJAFE, and propose the repeal of the appeal by the same non-existent recognition and devaluation as a means procedural challenge.

3. INTRODUCCIÓN

La investigación jurídica intitulada ***"REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA PARA SUPRIMIR LA FIGURA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS",*** constituye un requisito de carácter obligatorio que exige la Universidad Nacional de Loja y su Modalidad de Estudios a Distancia (MED) previo a obtener el título de abogado

La problemática determinada gira en torno del régimen jurídico, particularmente en lo referente a la; las singularidades y elementos del amerita su revisión y diagnóstico, por lo que corresponde emprender en el análisis en forma crítica para establecer la necesidad de garantizar derechos del administrado y principios del procedimiento administrativo en el Ecuador.

Dentro de la revisión de la literatura se hace realiza una importante síntesis de conceptos sobre la figura del acto administrativo, sus elementos, características, formalidades y efectos, de tal manera que se incurre en este análisis para determinar la esfera o el ámbito de acción del administrado particular cuando es perjudicado por unos de estos actos administrativos, y lógicamente los elementos que caracterizan la tutela administrativa para garantizar este derecho.

Dentro del marco doctrinario se revisan definiciones y referencias de autores, tratadistas y estudiosos del derecho a la seguridad social en relación a la temática, es decir se examinan criterios calificados sobre la impugnación del acto administrativo a través de los recursos administrativos previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y en la vía judicial a través del recurso contencioso administrativo.

Dentro de la estructura de la tesis se hace constar el marco jurídico, en este punto se citan todas las referencias constitucionales, legales y reglamentarias, así como la normativa conexa en relación a la impugnación de los actos administrativos en sede administrativa, enfatizando en el régimen jurídico del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, así como también se examinarán importantes referencias tomadas de la Constitución de la República del Ecuador para delimitar las condiciones y naturaleza del derecho fundamental del administrado materia de análisis y objeto de controversia.

En lo referente a materiales y métodos utilizados para la ejecución del informe final, siendo que la investigación jurídica por su naturaleza se ha sustentado en el método científico a través de los procedimientos de análisis y de síntesis; así mismo se utilizó el método deductivo para acercar el conocimiento de lo general a lo particular;

Conforme a la metodología del desarrollo de la tesis y en relación a los lineamientos y directrices académicas para este tipo de trabajos, se da paso a los resultados que se circunscriben al desarrollo de encuestas a profesionales del derecho, con estos insumos se dio paso a la discusión, fase en la que se han verificado los objetivos planteados y contrastado la hipótesis, proceso metodológico con la que procedí a fundamentar la propuesta jurídica para la reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Finalmente hago una exposición de las conclusiones y recomendaciones que constituyen la síntesis del trabajo de investigación a las cuales llegué luego del acopio de información científica e investigación de campo, lo cual me permitió plantear sobre la base de lo investigado mi propuesta de reforma legal.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1 MARCO CONCEPTUAL

Para desarrollar la presente investigación jurídica y conforme lo establece la reglamentación académica de la Universidad Nacional de Loja, la estructura de la tesis debe contener un marco conceptual, el mismo que nos permite conocer importantes acepciones de tipo científico jurídico alrededor de las instituciones jurídicas que sin parte del análisis y de la problemática identificada; por esta razón procedo a citar algunas nociones conceptuales referidas por importantes autores y especialistas en el área temática determinada en este informe final.

4.1.1 ENFOQUE TEÓRICO CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Previo a iniciar un proceso de identificación e importancia del acto administrativo como máxima expresión de la voluntad publica dentro de estado es indispensable comenzar analizando la figura de acto administrativo, en torno a la cual se irán identificando características importantes de esta figura jurídica, así, a continuación recurro a las fuentes de información digitales y documentales para extraer interesantes nociones conceptuales;

El profesor Jorge Zavala Egas, manifiesta que "*Los actos administrativos son eminentemente resolutorios, desde su concepto mismo, pues, son los que producen efectos jurídicos individuales en forma directa y por lo tanto, ponen fin a un procedimiento administrativo, esto es, causan estado,"1*

El Doctor Patricio Secaira Durango define al Acto administrativo como: *"La declaración unilateral de voluntad que expresa la administración pública y que genera efectos jurídicos directos e inmediatos".2*

Se puede inferir que la voluntad que el Estado ejerce a través de los órganos administrativos dentro del ámbito de las atribuciones y competencias atribuidas por la Constitución y la Ley y con sujeción a determinados procedimientos reglados por el Derecho, puede manifestarse mediante el Acto Administrativo

Continuando con el análisis, en términos del profesor Nicolás Granja Galindo, el Acto administrativo es:

"…toda clase de declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas"3

---

1 ZAVALA EGAS, Jorge. ***Derecho Administrativo,*** t. I, Guayaquil, Edino, 2005, Pág. 182.
2 SECAIRA, Patricio. ***Curso Breve de Derecho Administrativo,*** Quito, Universitaria, 2004, Pág.. 178.
3GRANJA GALINDO, Nicolás. ***Fundamentos de Derecho Administrativo,*** Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999, Pág. 97.

El profesor Agustín Gordillo define que al acto administrativo como:

"*una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata"4*

Finalmente el tratadista José Roberto Dromi magistralmente señala que el Acto administrativo es:

"una declaración jurídica unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplica el derecho al hecho controvertido".5

Los conceptos revisados en torno a la figura materia de análisis, contienen una serie de apreciaciones doctrinarias, y en base a éstas se formulan importantes criterios de definición; sin embargo en todas se observa un mismo componente, en el sentido de que el accionar de la Administración Pública cobra existencia legal y es capaz de generar obligaciones sirviéndose de pronunciamientos o resoluciones conocidos como Actos Administrativos.

4GORDILLO, Agustín. ***El Tratado de Derecho Administrativo,*** 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, Pág. 30.

5 DROMI, José Roberto. ***Manual de Derecho Administrativo,*** Buenos Aires, t. 1, 1987, Pág. 108.

4.1.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS CARACTERÍSTICAS PARA SU EFECTIVA EFICACIA Y VALIDEZ

Resulta en esta parte, muy importante identificar tres características de fundamental observancia que le atañen al Acto Administrativo:

En primer lugar, hay que afirmar que se trata de la voluntad expresada por una autoridad competente, es decir el Órgano de la Administración del que emana el Acto, y que se encuentra legítimamente autorizado en virtud de las atribuciones, competencias y facultades que la Ley le ha asignado para emitir esa declaración jurídica que va en lo posterior a generar efectos individuales, esta declaración según Dromi;

"es un proceso de exteriorización intelectual – no material- que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos de lenguaje hablado o escrito y signos convencionales. Se atiende principalmente a la voluntad declarada, al resultado jurídico objetivo, emanado de la Administración con fuerza vinculante por imperio de la ley".6

En segundo lugar, aclaremos que esa voluntad debe provenir de una autoridad u Órgano perteneciente a la Administración Pública, entiéndase que no se trata únicamente de los actos que emanan de la Función Ejecutiva

6 DROMI, José Roberto. ***Ob. Cit***. Pág. 354

o de sus Dependencias, sino de toda la Administración Pública institucional, al respecto el Doctor Marco Morales afirma:

"*Debe hacerse énfasis en que estos tipos de actos versan sobre negocios de la Administración Pública, y que por tanto, el derecho que se debe aplicar a los mismos es el administrativo, de manera que tales actos administrativos corresponden a las formas jurídicas por medio de las cuales se expresa tanto la voluntad estatal y pública no estatal."7*

Adicionalmente el tratadista Roberto Dromi complementa lo referido expresando que: *"el acto administrativo es dictado en ejercicio de la función administrativa, sin importar qué órgano la ejerce."8;* queda claro que no se trata del órgano que emite la decisión o resolución, sino de la naturaleza administrativa a la que se encuentre adherido éste.

La tercera característica identificada en el acto administrativo, es el efecto jurídico que produce la decisión del Órgano, esto es el conminar al sujeto de control o administrado, sea una o varias personas las afectadas por la voluntad administrativa expresada, a cumplir, obedecer, acatar lo dispuesto por la autoridad y que generalmente consiste en hacer o no hacer algo, en cumplir una obligación o en hacer efectivo un Derecho.

7MORALES TOBAR, Marco A. ***Derecho Procesal Administrativo*.** Primera Edición 2010 Editorial UTPL. Pág. 103

8 DROMI, José Roberto. ***Ibídem*** Pág. 356

4.1.3 LOS EFECTOS DEL ACTO O REOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

Evidentemente que si bien la voluntad de la Administración a través del acto administrativo es sumamente compleja, es decir el alcance del acto y su efecto puede entrañar distintas connotaciones en diferentes órdenes e instancias de la administración pública;

Podemos aseverar que el acto administrativo provoca efectos particulares o individuales, su alcance puede también afectar a todo un colectivo o conglomerado, es decir, la actuación administrativa para crear derechos y obligaciones no se circunscribe al Acto administrativo únicamente, pues dicha voluntad puede exteriorizarse por medio de actos normativos, hechos administrativos, contratos administrativos y actos de simple administración;

Al respecto el Doctor Morales Tobar refiere una importante apreciación en los siguientes términos:

"*De manera que, cuando los efectos atañen única y exclusivamente al particular, ha de hablarse de actos individuales, ínter partes o subjetivos, por ejemplo un nombramiento; y cuando concitan atención general, de actos generales, colectivos, objetivos, verbigracia el reglamento, más bien estamos en la presencia de actos normativos;"*[9]

9 MORALES TOBAR, Marco A. ***Ob. Cit.*** Pág. 104

Importante sin lugar a dudas resulta explicar que la declaración expresada por la autoridad en nombre y representación del órgano público, no tiene una calidad de hecho material o físico, al contrario, se trata de una actividad de naturaleza intelectual, pues supone la exteriorización de un pensamiento o decisión, generalmente dado a conocer en forma escrita mediante una resolución;

Sin embargo y dependiendo de las circunstancias en que la voluntad administrativa se haya configurado, la ausencia de un pronunciamiento expresado por escrito no invalida ni deslegitima la validez de y eficacia de la decisión del Órgano.

Para complementar lo referido en el acápite que antecede, me parece relevante y de gran ayuda citar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que a continuación transcribo:

(…) El acto administrativo como la declaración de voluntad, de juicio, desconocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad. Se trata, en primer término, de una declaración intelectual, lo que excluye las actividades puramente materiales. Esto no obstante, por declaración no ha de entenderse únicamente la que formalmente se presenta como tal (aunque esto será lo común en la actividad administrativa como consecuencia de su procedimiento y de su expresión escrita ordinaria) o declaración expresa, sino también la que se manifiesta a través de

comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa declaración o acto tácito. La declaración puede ser de voluntad, que será lo normal, en las decisiones o resoluciones finales de los procedimientos, pero también de otros estados intelectuales: de juicio, de deseo, de conocimiento como es hoy pacíficamente admitido en la teoría general del acto administrativo (…) De estas enseñanzas, fácilmente se concluye que para que exista acto administrativo no requiérese necesariamente que la declaración de voluntad del administrador aparezca "materialmente" dicho de otro modo, conste en un documento; pueden existir actos administrativos que la doctrina los denomina tácitos, cuando del comportamiento, de la conducta, de la actitud, lleva, en forma inequívoca, a la conclusión de que un funcionario público ha hecho una declaración de voluntad unilateral, que produce efectos jurídicos individuales y directos".10

Indudablemente resulta muy productivo el análisis de esta resolución, donde se pone de manifiesto el criterio jurisprudencial del juzgador, refiriéndose a la legitimidad y eficacia que puede ostentar la voluntad administrativa, que aunque no se materialice en un acto formal, puede surtir efectos jurídicos; en este sentido es relevante identificar la figura del silencio administrativo que al configurarse en la práctica, resulta en una especie de expresión tácita de la Administración; sobre esto Harpelin opina: *"La operatividad del silencio administrativo positivo da lugar al surgimiento de un acto presunto, y, como tal, a un verdadero acto administrativo. Podría decirse que en el Derecho*

10 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SENTENCIA DE CASACIÒN (Tomado de ***Derecho Procesal Administrativo*** MORALES TOBAR, Marco A. Pág. 102, 103)

administrativo el acto presunto genuino es precisamente el surgido del silencio positivo".11

4.1.4 EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS ELEMENTOS

Una vez definido y clarificado el concepto del Acto administrativo es necesario revisar sus elementos, pues en efecto para su eficacia, validez y legitimidad, se requiere de la presencia de elementos de carácter esencial como la competencia, el objeto, la voluntad y la forma, requisitos de forma y de fondo que deben estar presentes de manera simultánea al momento de su emisión, para que pueda surtir o provocar los efectos jurídicos buscados.

El tratadista Juan Carlos Cassagne complementa la orientación doctrinaria del autor anterior al mencionar que:

"…los elementos esenciales que deben darse para que el acto administrativo sea válidos son causa, objeto, forma y finalidad y la voluntad como presupuesto de la declaración…".12

Por otra parte el profesor Herman Jaramillo Ordóñez, refiere:

---

11 HARPELIN, David Andrés. ***Derecho Procesal Administrativo***. 2005 Tomo I, Pág. 1649

12 CASSAGNE, Juan Carlos. ***Derecho Administrativo,*** t. II, Argentina, Abelardo Perrot, 1994, Pág. 128.

“El acto administrativo contiene cuatro elementos fundamentales para su eficacia, existencia y validez que son: voluntad, objeto y causa, formalidades y competencia”.13

A continuación se hace una revisión analítica de los elementos del Acto administrativo en relación a los criterios doctrinarios citados anteriormente:

4.1.5 LA IMPORTANCIA DE LA VOLUNTAD EN LA CONFORMACIÓN Y EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El autor Jaime Santofimio Gamboa explica en forma precisa la importancia de este elemento en los siguientes términos:

“la manifestación de voluntad debe provenir del ejercicio de la función administrativa, realizada por la administración o por quien haga sus veces. En ese sentido, la voluntad de la administración es un problema vinculado al principio de legalidad, a las normas de competencia que atribuyen específicas materias a quienes ejercen funciones administrativas”14

Se infiere que la declaración o expresión de la voluntad administrativa del Órgano, está subordinada entonces a esa competencia legalmente atribuida en virtud de las facultades que ejerce, se trata entonces de que esa decisión

---

13 JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. ***Manual de Derecho Administrativo*.** 1986, Pág. 48-49.

14SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. ***Tratado de Derecho Administrativo*** El acto administrativo procedimiento, eficacia y validez. Volumen 2 4ta. Edición, Publicación Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, Pág. 133

administrativa debe ser legítima, o sea legal, que no implica otra cosa sino ser concordante con las normas y disposiciones jurídicas establecidas.

Por otra parte expone Dromi que:

"…la voluntad puede ser expresa o tácita. La voluntad es expresa cuando la conducta administrativa se exterioriza a través de la palabra oral o escrita, o por símbolos o signos. La voluntad es tácita cuando el silencio administrativo, por expresa previsión del ordenamiento jurídico, es considerado acto administrativo", en armonía con lo prescrito en nuestro ordenamiento jurídico."15

El tratadista ecuatoriano Patricio Secaira, en su obra Curso Breve de Derecho Administrativo expresa que la voluntad es un elemento del acto administrativo y lo define como:

"La capacidad legal que tiene la administración pública para decidir sobre los asuntos de su competencia; es el ánimo administrativo para hacer alguna cosa siempre sujeto a la Ley y en función del bien común. Es la capacidad de ejecución de la Ley en donde se manifiesta la capacidad de mando u ordenación".16

Debe entenderse que la voluntad administrativa entraña únicamente a la actuación o declaración de la institución o del ente público y no del

15 DROMI, José Roberto. ***Ob. Cit***. Pág. 368
16 SECAIRA, Patricio. ***Ob. Cit.,*** 2004, Pág. 180.

funcionario que en ella labora, pes éste solamente se encarga de transmitir esa voluntad del Órgano, sobre esta cuestión opina el Doctor Marco Tobar referenciando a Gamboa en los siguientes términos:

"*De tal guisa que, la voluntad de la Administración debe circunscribirse al ordenamiento jurídico y jamás podrá confundirse con la voluntad del servidor público que se encuentra en ejercicio de funciones administrativas, siendo éste simplemente el intérprete y ejecutor de dicha voluntad administrativa."17*

Resulta necesario referir que la voluntad administrativa no siempre puede efectivizarse en forma expresa, sea a través de un documento que contenga una resolución o pronunciamiento, o mediante una comunicación verbal, en efecto, esta voluntad puede hacerse extensiva en forma tácita, en los casos en los que por ausencia de contestación o respuesta por parte del Órgano ante un reclamo, petición, o solicitud del administrado, llega a configurarse el silencio administrativo y por tanto se presume la aceptación tácita del Órgano ante ese requerimiento peticionado.

4.1.6 OBJETO Y CAUSA

A continuación se identifica un elemento de la misma relevancia que debe y no puede dejar de incorporar el acto administrativo como expresión de la autoridad administrativa;

17 MORALES TOBAR, Marco A. ***Ob. Cit.*** Pág. 111

Para explicar el sentido que tiene el objeto del Acto administrativo recurrimos una vez más a la doctrina administrativista, la misma que refiere que:

"El objeto es el contenido del acto administrativo, la situación jurídica de que se trata de crear, reconocer, modificar o extinguir. El contenido del acto administrativo debe ajustarse a las normas jurídicas. Es un elemento esencial para la validez del acto. La causa debe ser lícita, es decir de acuerdo con la Ley, la moral y las buenas costumbres y el orden público. El objeto, en cambio debe ser física y moralmente posibles. En cuanto al fin licito, el administrador no debe perseguir sino fines de interés general."18

El objeto del acto administrativo viene a constituir la materia sobre lo que se decide, certifica, valora u opina; el objeto debe ser cierto, claro y preciso; el acto debe decidir o registrar todas las cuestiones propuestas en el curso del procedimiento. Además el objeto implica que el acto se encuentra adherido a las normas de derecho, al mismo principio de legalidad como eje central de la expresión de la voluntad del Órgano.

No se puede dejar de consultar un criterio calificado como el de Fiorini, para alcanzar una comprensión efectiva de lo que implica la causa como elemento del acto; dice el autor que la causa

"es un elemento lógico que se integra con diversos datos materiales. La causa es un elemento lógico que comprende el "por qué" y se compone de

18 JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. O***b. Cit.,*** 1986, Pág. 52.

los antecedentes fácticos, circunstancias y normas que se concentran y evalúan su contenido de fuente creadora del acto administrativo".19

La doctrina consultada también afirma:

"La causa del acto administrativo, no es sino la justificación del fin que persigue el órgano administrativo con la ejecución de un determinado acto. El fin vendría a constituir la razón de ser del acto, mismo que en consecuencia, se convierte en el efecto del objeto del acto administrativo; de suerte que, todo acto administrativo se realiza para cumplir con el fin propuesto en el objeto. En esto se debe tener presente lo dialéctico de la actuación de la Administración, pues su accionar siempre responde a la satisfacción real de las necesidades permanentes del ser social."20

La causa consiste en las circunstancias y antecedentes de hecho y de derecho que justifican la emisión de un acto administrativo. La causa de los actos se encuentran en los supuestos de hecho a los que las normas ligan consecuencias jurídicas para que se cumplan los fines de las potestades administrativas específicas de cada órgano de la Administración pública.

Podemos concluir que el acto administrativo para su eficacia, existencia y validez no solamente debe ser emitido por la autoridad competente facultada para hacerlo, sino que también es necesario que los efectos jurídicos que va

---

19 FIORINI, Bartolomé. ***Qué es el Contencioso***. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965. Pág. 410
20 MORALES TOBAR, Marco A. ***Ob. Cit.*** Pág. 121

a provocar se sustenten en un objeto y causa lícita, de lo contrario, la voluntad administrativa resultaría en una ilegalidad e inmoralidad.

4.1.7 LA FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para iniciar este comentario, indiscutiblemente debemos recurrir a un especialista en la materia administrativa como lo es el profesor Gustavo Penagos, el administrativista enseña que:

"las formalidades son los requisitos que han de observarse para dictar el acto y pueden ser anteriores, concomitantes y posteriores al acto. La forma es el modo como se estructura la voluntad administrativa que da vida al acto".21

Me parece fundamental también rescatar el comentario que precisa el Dr. Jorge Zavala Egas, quien manifiesta:

"La forma del acto administrativo, es el modo como se manifiesta la voluntad del órgano administrativo, que es el instructivo de la persona jurídica a la que pertenece, es decir, la modalidad en la que se manifiesta".22

Este requisito de la forma, calificado como el modo o la manera utilizada por la Administración para emitir ese juicio institucional y para poder producir los efectos jurídicos en los administrados, puede efectuarse entonces por escrito

21 PENAGOS, Gustavo. ***Derecho Administrativo***. Tomo II Parte especial 1995 Ediciones Doctrina y Ley Pág. 84.
22 ZAVALA EGAS, Jorge ***Ob. Cit.,*** 2005, Pág. 176.

o en forma verbal; con las excepciones que ya hemos referido anteriormente por efecto de la configuración del silencio administrativo.

Es importante mencionar que ante esa tergiversación que suele observarse en torno a confundir la forma del acto con la formalidad de la que éste debe rodearse, que el primer elemento que como ya lo hemos analizado, se orienta a describir la manera o modo de existir en el mundo jurídico a través del lenguaje escrito u oral; mientras que las formalidades son aquellos elementos que permiten solemnizar la legitimidad de la decisión administrativa y que le atribuyen su eficacia y validez.

4.2 MARCO DOCTRINARIO

Continuando con el desarrollo de la investigación jurídica en referencia y de acuerdo a las directrices metodológicas señaladas para el efecto por el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, corresponde revisar cuestiones atinentes al marco doctrinario, para ello se analizarán en los siguientes acápites importantes comentarios y análisis de doctrinantes y otras fuentes de información documental y digital en torno a la temática materia de tratamiento en el presente informe final;

4.2.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU MOTIVACIÓN

La motivación es un factor determinante para la validez y eficacia del acto administrativo, se parte de un presupuesto constitucional y procesal, que indica que todas las resoluciones dictadas por autoridades públicas deben ser bien fundamentadas;

Se trata de un factor determinante que permite acreditar legalidad al acto administrativo, es necesario repasar la normativa constitucional y legal que regula este importante elemento de la figura materia de estudio.

El Art. 24.- numeral 13 de la Constitución Política de la República expresa que:

“Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia: Las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deberán ser motivadas. No habrá tal motivación si en la resolución no se enunciaren normas o principios jurídicos en que se haya fundado, y si no se explicare la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación del recurrente…”

Para complementar lo dispuesto en la norma constitucional, es necesario invocar una importante fuente del derecho como lo es la doctrina, para esto consultamos nuevamente el criterio de Dromi quien en su libro intitulado Derecho Administrativo indica:

“La motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto, está contenida dentro de lo que usualmente se denomina “considerandos”. Es la fundamentación fáctica y jurídica del acto administrativo con la que la administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión”.

El Dr. Zavala Egas, destaca lo que dispone el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en el Art. 4 y dice:

“La motivación no es un requisito de carácter meramente formal sino que es de fondo e indispensable porque solo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que justifican el acto, porque son necesarios para que pueda controlarse la actividad de la administración”.23

De lo referido se puede comentar que la motivación es un requisito de fondo del acto administrativo formal, que debe ser considerado por las autoridades administrativas, tomando en cuenta su raigambre constitucional consagrado en el Art. 24, numeral 13 como una de las garantías del debido procedimiento administrativo.

La motivación enunciará sucintamente lo que resulte del expediente, las razones que inducen a expresar la voluntad administrativa, y si impusieren o declararen obligaciones para el administrado, estas deberán estar fundamentadas en normas legales.

La motivación contribuye a concretar el principio de seguridad jurídica; se trata es uno de los medios de control más efectivos de la autoridad administrativa y facilita al Órgano una mejor fiscalización de la actividad pública para así poder constatar la desviación del poder con el adecuado conocimiento de los hechos.

23 ZAVALA EGAS, Jorge ***Ob. Cit.*** 2005, Pág. 133

4.2.2 LA COMPETENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

La competencia en materia administrativa se fija de acuerdo a la ley; de esto podemos entender que de acuerdo a las normas constitucionales, legales, reglamentarias y conexas, a cada autoridad le corresponde actuar solo en virtud de las competencias que le han sido atribuidas; miremos entonces como los doctrinantes han enfocado este apartado:

Desde el punto de vista de Agustín Gordillo, respecto de los efectos definitivos en sede administrativa señala:

"Lo esencial del acto administrativo que es posible de impugnación, no puede estar en producir efectos jurídicos definitivos absolutos, ni definitivos en sede administrativa".24 Entiéndase que la revocación directa, puede ser ejercida por el mismo órgano que emitió el acto, siempre que tenga la facultad para revocar; o ya sea por medio del superior jerárquico competente.

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.

El Dr. Herman Jaramillo Ordóñez, define a la competencia como: *"La facultad que la Ley concede al administrador para obrar dentro de las*

---

24 GORDILLO, Agustín. ***El Tratado de Derecho Administrativo***, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000. Pág. 28.

*esferas de sus atribuciones. Cabe decir, es la capacidad legal que tiene el funcionario para conocer un asunto determinado".*25

Para el profesor Roberto Dromi la competencia es: *"la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo".26*

Los criterios expuestos por los doctrinantes con claridad meridiana nos permiten observar el sentido y la real acepción del término, deduciéndose que la competencia comprende el ámbito de decisiones y responsabilidades inherentes a las atribuciones conferidas mediante disposición constitucional y legal a la autoridad que en ejercicio de la función administrativa que ejerce, le permiten hacer efectiva la voluntad del Órgano.

Para profundizar en el análisis, el Dr. Jorge Zavala Egas refiere que:

"La competencia administrativa está distribuida de la siguiente manera: a) la materia, esto es los intereses públicos que deben satisfacerse: salud, educación, transporte, minería, etc., b) el territorio determina el lugar donde puede y debe actuar el órgano atribuido de potestades públicas: a nivel nacional, provincial, municipal, parroquial y c) el tiempo es decir el lapso durante el cual es válido el ejercicio de la competencia."27

---

25 JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman ***Ob. Cit.,*** 1986, Pág. 50.
26 DROMI, José Roberto ***Ob. Cit.,*** 1987, Pág. 115.
27 ZAVALA EGAS, Jorge. ***Ob. Cit.,*** 2005, Pág. 176.

La competencia entonces, nace de la Constitución, tratados, leyes, reglamentos, acuerdos y es improrrogable o indelegable porque está establecida en la norma y no en la voluntad de los administrados, ni del Órgano de la Administración pública que se limita a su ejercicio.

4.2.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU IMPPUGNACIÓN

El Diccionario AMBAR, 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".*

El término impugnar implica contraposición y contradicción de las decisiones judiciales y administrativas emitidas por la autoridad, para tratar de obtener una rectificación del fallo.

El profesor Herman Jaramillo enseña que: *"…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."*

De esta forma podemos afirmar que la impugnación administrativa es un requisito previo a la impugnación judicial y tiene lugar a través de recursos y reclamaciones administrativas; de los recursos señalados en el ERJAFE, tienen el carácter de ordinarios el de reposición el de apelación, y de extraordinario, el recurso de revisión. La reclamación administrativa es un remedio procesal para la impugnación de actos, hechos u omisiones del Estado, por lo que, el administrado tendrá que acudir a la vía de los recursos para salvaguardar sus derechos.

El recurso administrativo para varios autores es un acto jurídico y no un Derecho, diferenciándolo de la orientación constitucional que como derecho de petición ostenta el administrado; sin embargo como recurso constituye un medio de defensa de éste, que le permite ser parte en el procedimiento declarativo de impugnación singularizad con la afectación de un derecho subjetivo o interés legítimo.

Queda claro entonces que en el procedimiento administrativo los administrados pueden impugnar la voluntad administrativa por vía de recursos, reclamaciones y denuncias que son los medios para el efectivo ejercicio de las garantías constitucionales.

4.2.4 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Con la base legal que anteriormente se ha referido, ha quedado establecido con claridad meridiana el derecho del administrado para recurrir en sede administrativa a la defensa de sus derechos subjetivos cuando éstos se presumen disminuidos por una decisión proveniente del órgano administrativo o de una autoridad pública, de tal forma que es momento de revisar cuales son estos recursos administrativos previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

4.2.5 RECURSO DE REPOSICIÓN

Respecto del Recurso de Reposición, diremos que se trata de un recurso administrativo planteado ante el mismo órgano administrativo que dictó el acto y lo que se pretende es que, la autoridad revise su resolución y enmiende el acto por sí mismo, con lo que se evitará sustentar un proceso infundado que puede ocasionar perjuicios.

El Doctor Herman Jaramillo enseña respecto del recurso de reposición lo siguiente:

"…un procedimiento administrativo ordinario que interpone la parte agraviada, titular de un derecho subjetivo, ante el mismo órgano de la administración pública para que deje sin efecto la resolución o el acto

jurídico que impida la tramitación del expediente administrativo. El objeto de este recurso es el evitar dilaciones que pueden dar lugar a instancias superiores, procediendo a corregir el vicio que afecta a la resolución administrativa. Este es un recurso de retractación o de reconsideración de la resolución dictada".28

Con la base doctrinaria expuesta, se puede concluir que el recurso de reposición es de carácter facultativo, que se presenta ante el mismo órgano que dictó el acto que es impugnado, que sólo puede utilizarse contra aquellos actos que afecten derechos subjetivos directos de los administrados, con la finalidad de que se reponga el acto al estado anterior por la misma autoridad.

4.2.6 RECURSO DE APELACIÓN

Otro recurso permitido para que el administrado pueda ejercer la tutela efectiva de sus derechos es el recurso de apelación, conocido también como recurso de alzada, éste debe proponerse ante el superior del órgano que dictó la resolución.

Sobre el recurso de apelación, el Dr. Herman Jaramillo, expresa:

28 JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. ***Ob. Cit.*** 2003, Pág. 18.

"Es un acto administrativo de carácter ordinario, por el cual una persona afectada en sus derechos subjetivos solicita a un órgano de mayor jerarquía de la propia administración, estudie revise la resolución adoptada por un órgano inferior con el fin de que la reforme o revoque por ser lesivo a sus intereses. El Recurso de Apelación se fundamenta en el principio de la jerarquía administrativa que permita a los órganos superiores de la administración conocer y revisar los actos de los órganos inferiores".29

Se trata de un recurso administrativo ordinario de tipo vertical que se interpone ante el órgano superior jerárquico del que dictó el acto que es objeto de impugnación.

Otro importante criterio de definición sobre el recurso de apelación es el proporcionado por tratadista ecuatoriano Secaira, quien expone: *"El recurso de apelación administrativo es aquel que se lo propone ante un órgano de la administración pública perteneciente a una autoridad diferente a aquella de la cual emanó la decisión que provoca su interposición".30*

Tengamos presente entonces que los actos impugnables en vía de recurso de alzada son los actos definitivos (resoluciones) o de trámite calificados que no ponen fin a la vía administrativa; la finalidad de interponer un recurso de alzada es, además de intentar lograr la revisión por motivos de legalidad del acto que se impugna.

---

29 JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. ***Ob. Cit.,*** 2003, Pág. 18.
30 SECAIRA, Patricio ***Ob. Cit.,*** 2004, Pág. 135.

El Diccionario Jurídico de Cabanellas define al Recurso de Apelación, como: *"…la nueva acción o medio procesal concedido al litigante que se crea perjudicado por una resolución judicial, para acudir ante el juez o tribunal superior y volver a discutir con todo amplitud el caso, aún cuando la parte se limite a repetir sus argumentos de hecho y de derecho, con el objeto de que en todo o en parte sea rectificado a su favor el fallo o resolución recaídos".*

Hay que tomar en consideración, que contra la resolución de un recurso de apelación no procede ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos.

Puedo concluir que el recurso de apelación es interpuesto por los administrados cuyos derechos han sido afectados por una resolución, ante el órgano superior de la entidad pública que emitió el acto administrativo, para que revoque o reforme la decisión del inferior jerárquico; la interposición de este recurso no es obligatorio sino optativa, previo al ejercicio de la acción judicial correspondiente, pues recordemos que no es necesario agotar la vía administrativa para iniciar la acción contenciosa.

4.2.7 RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El último recurso admisible en sede administrativa al servicio del administrado es el Recurso Extraordinario de Revisión, el mismo que deberá

observar igual que los anteriores ya revisados, algunas formalidades y claro está, adecuarse a las causales que para su procedencia se han establecido.

El profesor Juan Carlos Cassagne, establece que:

"El carácter y fundamento del recurso de revisión es un recurso de excepción cuya procedencia a de interpretarse en caso de duda, en forma restrictiva. Su fundamento reposa en la idea de justicia en virtud de que los graves motivos en que el mismo se funda justifica el sacrificio de principio de la seguridad jurídica, que excepcionalmente se abandona en aras de la justicia."31

El Dr. Ramón Martín Mateo, manifiesta que: *"…el recurso extraordinario de revisión tiene, como característica fundamental, el interponerse frente a actos firmes, es decir, actos que agoten la vía administrativa o contra los que se haya interpuesto recurso en plazo, se interpone ante el mismo órgano que dicto el acto impugnado".32*

Este recurso se configura entonces como un último instrumento de carácter extraordinario y en forma restrictiva, para asegurar la corrección de las resoluciones administrativas que se encuentren firmes y que se encuentren afectando derechos subjetivos del administrado.

---

31 CASSAGNE, Juan Carlos. ***Ob. Cit.,*** 1998, Pág. 407.
32 MATEO, Ramón Martín ***Ob. Cit.,*** 2002, Pág. 419.

Por principio general del Derecho, no caben recursos administrativos contra resoluciones que han causado estado, por eso es que solo en forma excepcional el ERJAFE le permite al afectado interponer el Recurso Extraordinario de Revisión contra actos y resoluciones firmes, por las circunstancias expuestas en el Art. 178, ante los Ministros de Estado, respecto de sus propias decisiones, así como de aquellas expedidas por sus subordinados, por quien crea que sus derechos han sido vulnerados por una decisión administrativa y siempre que se encuentre agotada la vía administrativa.

4.3 MARCO JURÍDICO

Conforme a la estructura y metodología de este tipo de investigación, es necesario referirme a toda la normativa existente en relación al problemática objeto de estudio, así entonces, citaré importantes referencias constitucionales, legales, reglamentarias y otras de carácter conexo en relación a al régimen jurídico vinculado a la propuestas de investigación en curso, todo dirigido a sustentar mis posiciones frente a la problemática que estimo existe en el Ecuador por las falencias y limitaciones de normativa objetivo de análisis y discusión y sobre la cual planteare oportunamente mi propuesta de reforma.

4.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y SUS DISPOSICIONES EXPRESAS EM MATERIA DE IMPUGNACIÓN PROCESAL

El Art. 173 de la carta magna respecto de la impugnación de los actos administrativos refiere 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."

Con suma claridad y precisión la Constitución indica por qué medios o vías se pueden impugnar los actos administrativos, de tal forma que existe una

legitimidad constitucional para el uso de estos recursos, más allá de que en el plano de la realidad jurídica, no sean efectivos por su permanente negativa e inadmisión.

4.3.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva establece importantes declaraciones normativas respecto del acto administrativo, pues viene a constituir el instrumento que regula con propiedad los procedimientos administrativos dentro de la administración pública;

"Art. 65.- Acto Administrativo: "El acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa."

Se infiere que la figura del Acto administrativo entraña una actuación traducida en la voluntad de una autoridad investida de competencia dentro de la Administración Pública, y que produce efectos de orden jurídico en casos particulares o individuales.

4.3.3 LA COMPETENCIA DE ACUERDO A LA LEY

Respecto de la competencia, un asunto ya tratado en la parte doctrinaria el ERJAFE en sus art. 84 y 85 refieren:

Art. 84.- "Competencia: La competencia administrativa es la medida de la 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 o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto".

Art. 85.- "Razones de la competencia.- La competencia administrativa se mide en razón de: La materia que se le atribuye a cada órgano, y dentro de ella según los diversos grado; el territorio dentro del cual puede ejercerse legítimamente dicha competencia y el tiempo durante el cual se puede ejercer válidamente dicha competencia".

Las disposiciones que anteceden hacen referencia a la competencia en materia administrativa, entendida ésta, como la potestad del órgano de la administración pública central institucional para ejercer su función dentro del ámbito de las atribuciones o deberes autorizados por la norma constitucional las leyes y los reglamentos; esta competencia para su ejercicio legítimo se divide en función de diferentes circunstancias claramente descritas en el art. 85 de la norma transcrita.

4.3.4 LAS FORMALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDAS EN LA LEY

En lo que se relaciona con las formalidades que debe contener el acto administrativo, es decir la manera como esta expresión de la voluntad de la autoridad pública va a ser exteriorizada, el ERJAFE expresa:

"Art. 123.- "Forma.- Los actos se producirán por escrito. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido. Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, resuelto por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado".

Es preciso transcribir la interpretación del Dr. Jorge Zavala Egas, quien aclara:

“La forma del acto administrativo, es el modo como se manifiesta la voluntad del órgano administrativo, que es el instructivo de la persona jurídica a la que pertenece, es decir, la modalidad en la que se manifiesta”.

Este requisito de la forma, calificado como el modo o la manera utilizada por la Administración para emitir ese juicio institucional y para poder producir los efectos jurídicos en los administrados, puede efectuarse entonces por escrito o en forma verbal; con las excepciones que ya hemos referido anteriormente por efecto de la configuración del silencio administrativo.

4.3.5 LA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ECUADOR

Sobre la motivación del acto administrativo es preciso conocer en detalle lo que refiere nuestro ordenamiento jurídico vigente, para lo cual cito a continuación importantes referencias legales:

4.3.6 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El Art. 31 de la Ley de Modernización del Estado también reconoce algunas connotaciones de orden legal respecto de los actos administrativos dictados por las diferentes instancias de la administración pública; refiere la norma:

“Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano. En relación con los resultados del procedimiento previo la indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios”.

Tanto en la Ley de Modernización del Estado en su Art. 31 y en el Art.122 del ERJAFE, la motivación del acto implica indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del Órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo.

4.3.7 LA IMPUGNACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA

En el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva podemos encontrar importantes reglas respecto de la impugnación de los actos y resoluciones administrativas, así, encontramos la siguiente disposición:

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".

Se puede agregar que la impugnación administrativa es un requisito previo a la impugnación judicial y tiene lugar a través de recursos y reclamaciones administrativas; de los recursos señalados en el ERJAFE, tienen el carácter de ordinarios el de reposición el de apelación, y de extraordinario, el recurso de revisión. La reclamación administrativa es un remedio procesal para la impugnación de actos, hechos u omisiones del Estado, por lo que, el administrado tendrá que acudir a la vía de los recursos para salvaguardar sus derechos.

4.3.8 EL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece importantes regulaciones respecto de este importante recurso:

"Art. 174: Recurso de reposición.- Los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo 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. Son

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

"Art. 175.- Plazos.- El plazo para la interposición del recurso de reposición será de 15 días, si el acto fuera 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 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 dos meses. 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."

Con la base legal, se puede concluir que el recurso de reposición es de carácter facultativo, que se presenta ante el mismo órgano que dictó el acto que es impugnado, que sólo puede utilizarse contra aquellos actos que afecten derechos subjetivos directos de los administrados, con la finalidad de que se reponga el acto al estado anterior por la misma autoridad.

4.3.9 EL RECURSO DE APELACIÓN

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva establece sobre el recurso en mención a través de las siguientes regulaciones:

“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.

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 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 a todos los efectos.

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

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

Resulta importante referenciar que al no haber notificación de la resolución del recurso de apelación en el tiempo previsto en el numeral dos del artículo que antecede, se estará a lo dispuesto en la Ley de Modernización del Estado, que dispone:

"Art. 28.- Todo reclamo solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor de quince días contados a partir de la fecha

de su presentación, Salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto (…) ";

Esta norma es concordante con disposición del Art. 206 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva que refiere que en los procedimientos de los órganos y entidades sometidas al presente Estatuto de la Función Ejecutiva el plazo máximo para resolver cada uno de dichos procedimientos, será el de dos meses, contados a partir de la recepción de la petición o reclamo como máximo, salvo que una ley especialmente establezca un plazo diferente para la resolución de un procedimiento por parte de los citados órganos y entidades.

Fundamentándonos en las normas antes indicadas, podemos afirmar que la Administración Pública, resolverá en los plazos establecidos, y caso contrario el ordenamiento jurídico le atribuye efectos jurídicos al incumplimiento de la administración pública, como es el silencio administrativo positivo.

Hay que tomar en consideración, que contra la resolución de un recurso de apelación no procede ningún otro recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos aquí establecidos.

Puedo concluir que el recurso de apelación es interpuesto por los administrados cuyos derechos han sido afectados por una resolución, ante el

órgano superior de la entidad pública que emitió el acto administrativo, para que revoque o reforme la decisión del inferior jerárquico; la interposición de este recurso no es obligatorio sino optativa, previo al ejercicio de la acción judicial correspondiente, pues recordemos que no es necesario agotar la vía administrativa para iniciar la acción contenciosa.

4.3.10 RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El último recurso admisible en sede administrativa al servicio del administrado es el Recurso Extraordinario de Revisión, el mismo que deberá observar igual que los anteriores ya revisados, algunas formalidades y claro está, adecuarse a las causales que para su procedencia se han establecido.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, establece:

"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 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 en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas;

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

c) Cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, 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."

Por principio general del Derecho, no caben recursos administrativos contra resoluciones que han causado estado, por eso es que solo en forma excepcional el ERJAFE le permite al afectado interponer el Recurso Extraordinario de Revisión contra actos y resoluciones firmes, por las circunstancias expuestas en el Art. 178, ante los Ministros de Estado, respecto de sus propias decisiones, así como de aquellas expedidas por sus subordinados, por quien crea que sus derechos han sido vulnerados por una decisión administrativa y siempre que se encuentre agotada la vía administrativa.

4.4 LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1 VENEZUELA

LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

EL RECURSO DE RECONSIDERACION: El art. 94 de la LOPA establece, "El Recurso de Reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dicto. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso."

El Recurso de Reconsideración, denominado en la doctrina y legislación española recurso de reposición, en la argentina, inicialmente recurso de revocatoria, y en otras terminologías recurso de oposición, recurso de revocación, etc., es un recurso administrativo; se deduce ante un órgano administrativo y su decisión le corresponde al mismo órgano del que proviene o deriva el acto administrativo impugnado.

Según el art. 94 LOPA, el Recurso de Reconsideración procede, únicamente, contra todo acto administrativo de carácter particular, no contra actos de carácter general, en los supuestos del art. 85 eiusdem, es decir, cuando el acto ponga fin a un procedimiento, esto es, que sea definitivo; pero también cuando el acto cause indefensión, lo prejuzgue como definitivo o imposibilite su continuación puede

intentarse en dos situaciones: una contra un acto que haya causado estado, por agotarse en el órgano que lo dicto la vía administrativa , (Ej. Caso de un ministro, art.90 LOPA El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico podrá confirmar modificar o revocar el acto impugnado, asi como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables). y otra derivada en lo dispuesto en el art. 95, contra el acto de un órgano inferior, que no agote la vía administrativa. El recurso de reconsideración, tal como lo señala la parte final del art. 94 no puede intentarse más de una sola vez. No cabe nuevo recurso de reconsideración contra una decisión que haya resuelto un recurso de reconsideración.

4.4.2 PERU

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

LEY Nº 27444

Artículo 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.

Artículo 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.

CONCORDANCIA: D.S. Nº 008-2008-MTC, Art. 23

Artículo 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.

4.4.3 COLOMBIA

DISCUSIÓN DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Art. 720. Recursos contra los actos de la administración tributaria.- Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales de este Estatuto, contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el Recurso de Reconsideración.

El recurso de reconsideración, salvo norma expresa en contrario, deberá interponerse ante la oficina competente, para conocer los recursos tributarios, de la Administración de Impuestos que hubiere practicado el acto respectivo, dentro de los dos meses siguientes a la notificación del mismo.

Cuando el acto haya sido proferido por el Administrador de Impuestos o sus delegados, el recurso de reconsideración deberá interponerse ante el mismo funcionario que lo profirió.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

Acorde con la naturaleza del problema jurídico, utilicé métodos generales y particulares, con las técnicas relativas que presentaré a continuación:

5.1 MATERIALES

El desarrollo del trabajo investigativo se direccionó con la utilización de material bibliográfico, la utilización de obras literarias de carácter jurídico referentes a la problemática planteada, revistas jurídicas y páginas web especializadas, diccionarios de Derecho, información de periódicos, entre otros, con los cuales se realizaron los marcos referenciales o revisión de literatura. Los materiales de escritorio, útiles de oficina, entre papel, esferográficos, carpetas, cd, flash memory, Recursos Técnicos, entre otros, el uso de computadora, impresora, copiadora, scanner, grabadora.

5.2 MÉTODOS

Dentro del proceso investigativo, apliqué los métodos: el Método Científico, que fue el instrumento adecuado que me permitió llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad, mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo con la realidad objetiva, puesto que es considerado como el método general del conocimiento.

La utilización de los Métodos: Analítico y sintético, Deductivo, e Inductivo, implicó conocer la realidad de la problemática de investigación, partiendo desde lo particular para llegar a lo general, en algunos casos, y segundo partiendo de lo general para arribar a lo particular y singular del problema, puesto que la investigación trasciende al campo institucional, la problemática se vuelve más compleja, con lo cual me remití al análisis de la Constitución de la República del Ecuador, al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y Ley de Modernización del Estado para asimilar jurídicamente lo sucinto que fue la clave del éxito en la investigación.

Con el método analítico pude investigar las diferentes implicaciones y efectos negativos que produce la deficiente práctica del derecho constitucional, especialmente en lo relacionado con la tutela de los derechos de los administrados.

También estuvo presente el método sintético mediante el cual relacioné hechos aparentemente aislados, que me permitan sustentar la existencia de limitaciones y falencias en las leyes que regulan las acciones y recursos de impugnación del acto administrativo.

El método estadístico, me permitió establecer el porcentaje referente a las encuestas y conocer los resultados positivos o negativos de la hipótesis.

5.3 PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS

Los procedimientos utilizados fueron, el documental - bibliográfico y de campo comparativamente que me llevó a encontrar las diferentes normas comunes en el ordenamiento jurídico nacional y comparado, para descubrir sus relaciones y estimular sus diferencias o semejanzas, y por tratarse de una investigación analítica se manejó también la hermenéutica dialéctica en la interpretación de los textos que fueron necesarios.

Como técnicas de investigación para la recolección de la información utilicé fichas bibliográficas, fichas nemotécnicas y de transcripción, con la finalidad de recolectar información doctrinaria, y la recolección de la información a través de la aplicación de la técnica de la encuesta.

La encuesta fue aplicada en un número de treinta abogados en libre ejercicio profesional, por tratarse de reformas de carácter legal.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante su desarrollo fueron expuestos en el Informe Final, el que contiene la recopilación bibliográfica y análisis de los resultados, que fueron expresados mediante cuadros estadísticos; y, culminé realizando la comprobación de los objetivos, finalicé redactando las conclusiones, recomendaciones y elaboré un proyecto de reformas legales que son necesarias para adecuarla a la legislación ecuatoriana.

6 RESULTADOS

6.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

PREGUNTA NRO. 1

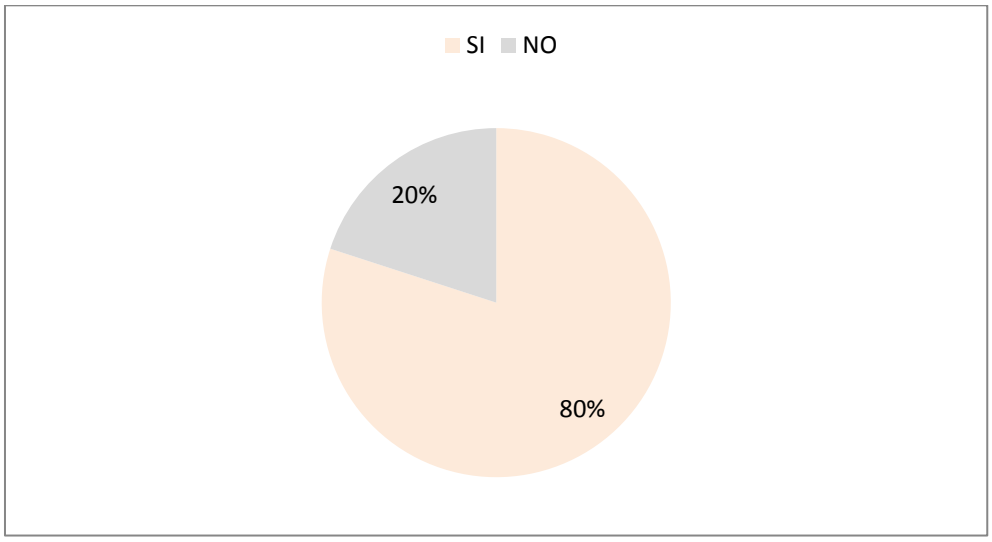
CONSIDERA USTED QUE EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO ES APLICADO EN FORMA INEFICAZ POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE SE ENCUENTRAN EJERCIENDO FUNCIONES PÚBLICAS EN EL ECUADOR.

CUADRO NRO. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	6	20 %
SI	24	80 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Irene Yadira Solano Padilla

GRÁFICO 1



INTERPRETACIÓN

De los 30 encuestados, 24 personas que equivalen al 80 % de la muestra consideran que el derecho procesal administrativo es aplicado en forma ineficaz por parte de las autoridades administrativas que se encuentran ejerciendo funciones públicas en el Ecuador; mientras que 6 personas equivalentes al 20 % de la muestra encuestada consideran que no es así, que los trámites y procedimientos administrativos se sustancian acorde a derecho si omisión de ninguna naturaleza.

ANÁLISIS

Los resultados obtenidos respecto nos conducen a determinar que un importante sector del foro jurídico estima que hay problemas y falencias dentro de la administración pública, que los funcionarios y autoridades de la administración pública no han aplicado eficientemente y con sujeción a las leyes que regulan la actividad administrativa, evidenciándose falencias de orden procesal que afectan seriamente el normal desenvolvimiento de las relaciones entre el estado y los particulares; se trata de una ausencia o desinterés que existe en no solamente en los administrados sino también en los abogados en libre ejercicio que no han desarrollado las destrezas necesarias para patrocinar e interponer los recursos administrativos.

PREGUNTA NRO. 2

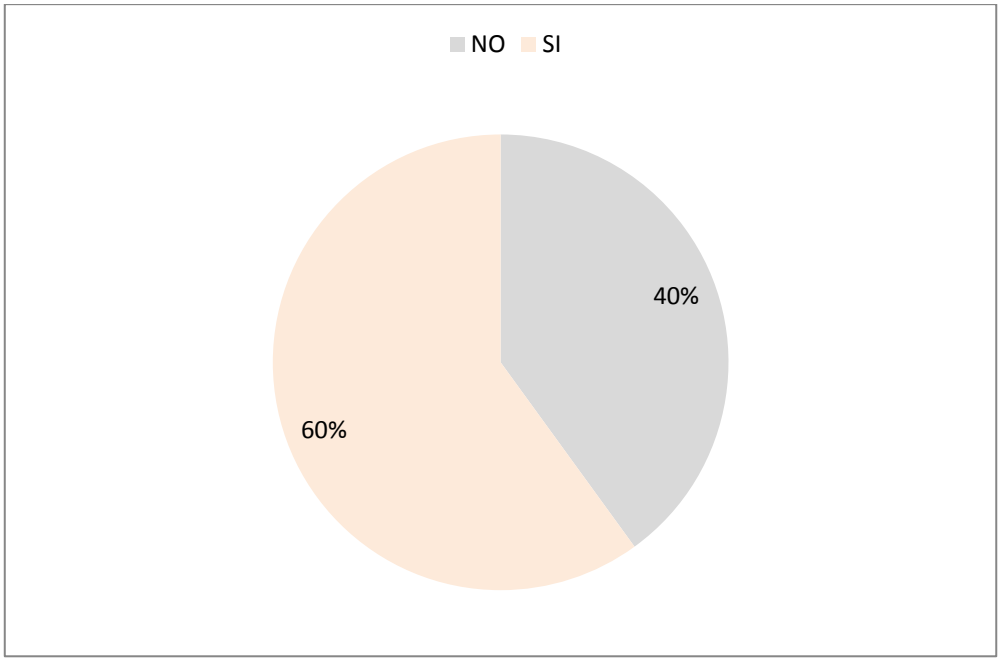
CREE USTED QUE EN LA MAYORIA DE LOS CASOS LA AUTORIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPETENTE PARA CONOCER EL RECURSO DE REPOSICIÓN LO SUSTANCIA Y RESUELVE INADMITIENDO Y NEGANDO DICHO RECURSO.

CUADRO NRO. 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	12	40 %
SI	18	60 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Irene Yadira Solano Padilla

GRÁFICO 2



INTERPRETACIÓN

De las treinta personas encuestadas, 18 equivalentes al 60 % de la muestra poblacional, estiman que en el Ecuador existe un conflicto estructural dentro de la institucionalidad pública, por cuanto consideran que en la mayoría de los casos la autoridad de la administración pública competente para conocer el recurso de reposición lo sustancia y resuelve inadmitiendo y negando dicho recurso; mientras que 12 personas que equivalen al 40 % de la muestra seleccionada estiman que la admisibilidad del recurso depende únicamente del cumplimiento de los requisitos que observe el administrado.

ANÁLISIS

Los resultados derivados de las encuestas planteadas en esta pregunta permiten inferir importantes criterios que abogados en libre ejercicio proporcionan y que dan cuenta precisamente de un problema jurídico identificado dentro de la administración pública relacionado con el hecho de que las autoridades administrativas no resuelven el recurso de reposición con una justa valoración de los argumentos presentados por el administrado, no le dan el valor a los justificativos que se adjuntan como prueba, es decir hay una suerte de consigna pública estatal de negar este recurso.

PREGUNTA NRO. 3

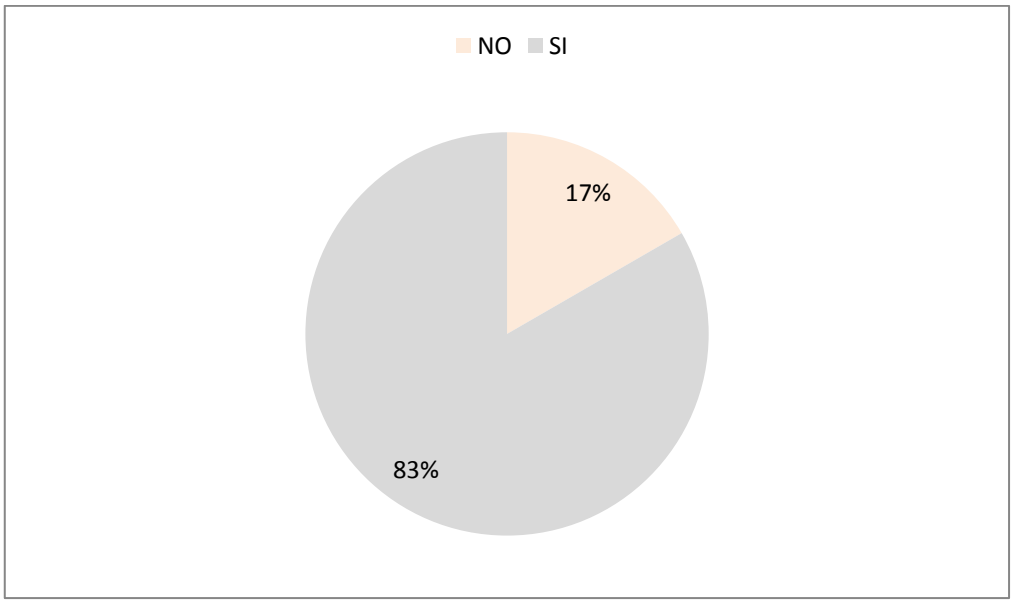
EN SU CRITERIO, LAS RESOLUCIONES QUE RESUELVEN EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR EL ADMINISTRADO INCUMPLEN DISPOSICIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES RESPECTO DE LA MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURIDICA QUE DEBEN TENER ESTE TIPO DE ACTOS

CUADRO NRO. 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	5	16.6 %
SI	25	83.3 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Irene Yadira Solano Padilla

GRÁFICO 3



INTERPRETACIÓN

De las 30 personas encuestadas, 25 que equivalen al 83.33 % de la muestra encuestada responden con gran convencimiento que las resoluciones que resuelven el recurso de reposición interpuesto por el administrado incumplen disposiciones legales y constitucionales respecto de la motivación y fundamentación jurídica que deben tener este tipo de actos; por otra parte, 5 personas equivalentes al 16.6 % no están de acuerdo con tal aseveración, pues consideran que estas resoluciones se encuentran adecuadamente motivadas y que la razón de la protesta es por cuanto no dan respuestas a las pretensiones de los recurrentes.

ANÁLISIS

De los resultados obtenidos se puede determinar una reflexión de los encuestados en torno a lo consultado que en forma mayoritaria nos permite identificar que si existen resoluciones administrativas de autoridades públicas que no cumplen requisitos de forma y de fondo ni formalidades que en forma expresa deben considerarse en el texto de la resolución administrativa; esto refleja una omisión de lo dispuesto en nuestra Constitución, lo cual indudablemente genera inseguridad jurídica en los procedimientos administrativos iniciados en las entidades públicas.

PREGUNTA NRO. 4

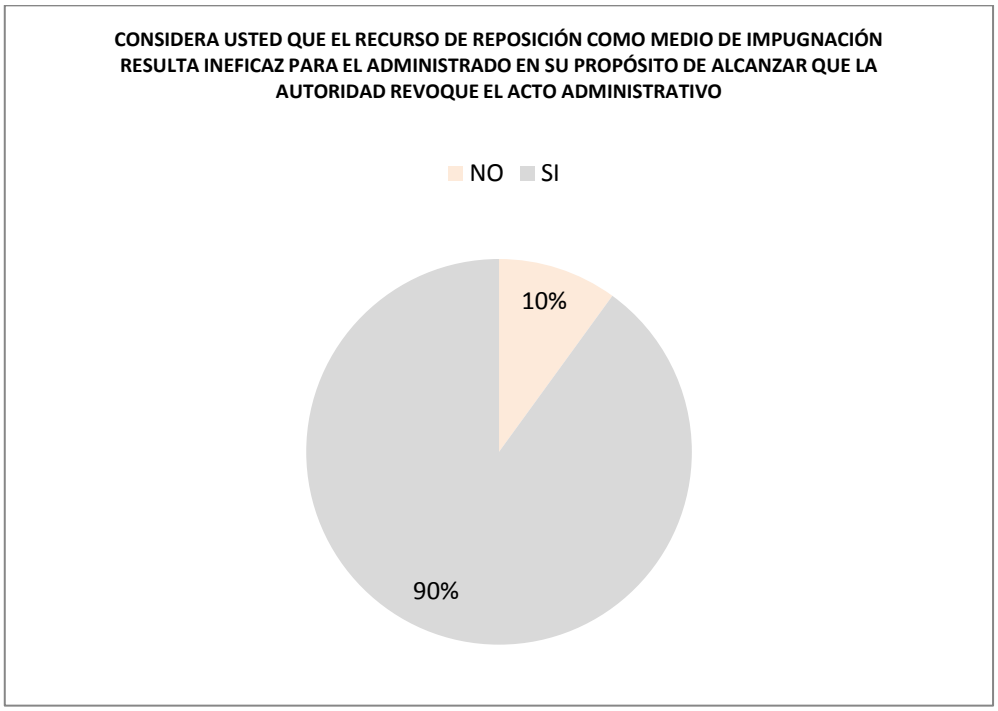
CONSIDERA USTED QUE EL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN RESULTA INEFICAZ PARA EL ADMINISTRADO EN SU PROPÓSITO DE ALCANZAR QUE LA AUTORIDAD REVOQUE EL ACTO ADMINISTRATIVO

CUADRO NRO. 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	3	10 %
SI	27	90 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Irene Yadira Solano Padilla

GRÁFICO 4



INTERPRETACIÓN

De las 30 personas encuestadas 27 que corresponde al 90 % de la muestra seleccionada contestan positivamente, que el recurso de reposición como medio de impugnación resulta ineficaz para el administrado en su propósito de alcanzar que la autoridad revoque el acto administrativo; por el contrario 3 personas equivalentes al 10% de la muestra seleccionada contestan que no, que el administrado tiene plenos derechos para reclamar cuando se siente perjudicado y que la administración pública actúa únicamente negando el recurso cuando el mismo adolece de vicios en su presentación.

ANÁLISIS

Los resultados de las encuestas nos permiten obtener un panorama importante y preciso sobre uno de los indicadores que se derivan de la problemática objeto de investigación, es decir, si hay criterios firmes y un convencimiento de que los administrados no obtienen resultados positivos para sus intereses con la interposición del recuro de reposición, que así mismo resulta una pérdida de tiempo por litigar en sede administrativa con el gasto económico que eso implica por la contratación del abogado, ante el resultado caso similar de que la Autoridad que dictó el acto impugnado no asume su error jurídico, su equivocación o exceso de poder en sus funciones administrativas; en razón de esto se puede inferir que hay un malestar

ciudadano respecto de los resultados obtenidos a través de la interposición de este recurso.

PREGUNTA NRO. 5

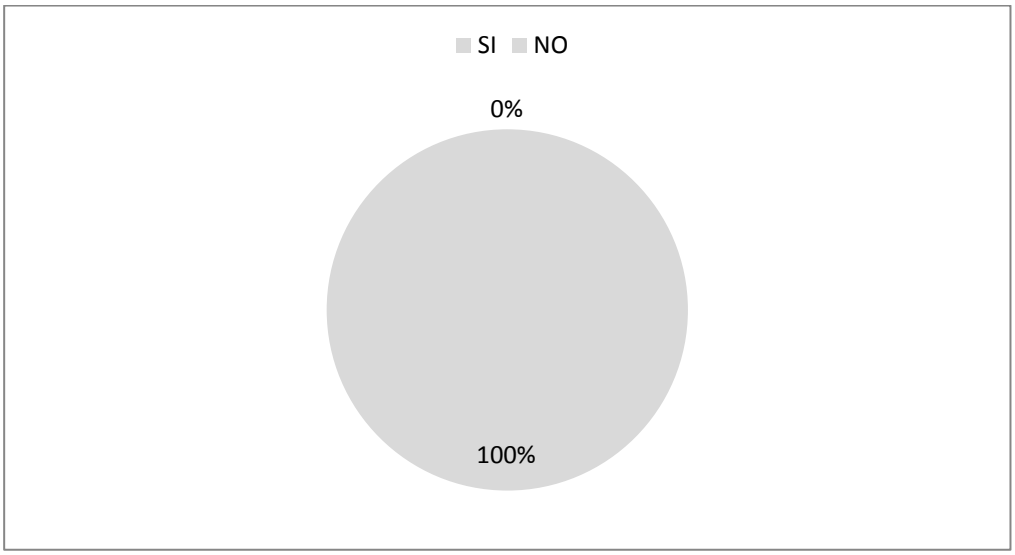
CONSIDERA USTED NECESARIO QUE SE REFORME EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA PARA SUPRIMIR LA FIGURA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

CUADRO NRO. 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	**0**	**0 %**
SI	**30**	**100 %**
TOTAL	**30**	**100 %**

Fuente: Abogados en libre ejercicio
Autora: Irene Yadira Solano Padilla

GRÁFICO 5



INTERPRETACIÓN

De las treinta personas encuestadas, en su totalidad afirman estar de acuerdo con lo consultado en referencia a la necesidad de reformar el estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva para suprimir la figura del recurso de reposición como medio de impugnación de actos administrativos, por las complicaciones surgidas en el ejercicio del procedimiento administrativo al que recurren los administrados cuando se sienten afectados en sus derechos subjetivos y del que no obtienen ninguna respuesta favorable, por la parcialidad con la que resuelven las instituciones públicas.

ANÁLISIS

Los resultados que se obtienen en la pregunta nro. 5 son determinantes para confirmar el problema identificado en la presente investigación; con absoluto convencimiento el pronunciamiento del encuestado refleja una posición frontal frente a la necesidad de reformar el estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva para suprimir la figura del recurso de reposición como medio de impugnación de actos administrativos, pues ha quedado en demasía demostrado que se trata de un recurso que no funciona ni le es útil a los interese del administrado, y que no es otro sino el de la estricta defensa de sus intereses muchas veces vulnerado por el exceso del poder estatal que descansa en la voluntad de las autoridades públicas.

7. DISCUSIÓN

7.1 Verificación de Objetivos

Al inicio de mí trabajo investigativo me propuse la verificación de cuatro objetivos, uno general y tres específicos, siendo éstos los siguientes:

OBJETIVO GENERAL:

- REALIZAR UN ESTUDIO JURÍDICO Y CRÍTICO DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Este objetivo se encuentra plenamente justificado en razón de que se ha analizado en forma pausada y reflexiva el marco legal en relación a la temática propuesta y se han definido interesantes conclusiones al respecto que permiten fortalecer el conocimiento en esta materia.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- *DETERMINAR LAS FALENCIAS Y LIMITACIONES EXISTENTES EN EL ÁMBITO DE LA IMPUGNACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LA SEDE ADMINISTRATIVA.*

El primer objetivo específico ha sido demostrado en virtud de que la población encuestada ha dado razón de que existen falencias a nivel estructural dentro de la administración pública para tramitar y sustanciar el recurso administrativo, lo cual genera indudablemente inseguridad jurídica en el ámbito administrativo.

- *IDENTIFICAR LAS PRINCIPALES CAUSAS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS MEDIOS DE RECLAMACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.*

El segundo objetivo ha sido demostrado de igual forma, es decir la muestra encuestada está de acuerdo en que se encuentra clarificada la posición de los administrados respecto a la recurrencia y frecuencia con la que recurren a impugnar actos administrativos en el Ecuador, obedeciendo en su t}gran mayoría a la afectación de derechos subjetivos por parte de las autoridades públicas.

- *PROPONER UN PROYECTO DE REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, PARA DEROGAR LA INSTITUCIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN REGULADO EN SU ART. 174.*

El tercer objetivo ha sido en forma contundente demostrado, pues se ha receptado el criterio legal de funcionarios experimentados y con

conocimiento pleno del problema y adicionalmente se ha sustentado posiciones y argumentos en base a conceptos de autores del derecho quienes concuerdan con el planteamiento de reformar el estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva, para derogar la institución del recurso de reposición regulado en su art. 174.

7.2 CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La Hipótesis planteada en el proyecto de investigación fue la siguiente:

El recurso de reposición como medio de impugnación de actos administrativos no es un medio eficaz de tutela efectiva de los derechos de los administrados, que ha privado a las personas particulares sancionadas de la oportunidad de hacer valer sus prerrogativas en sede administrativa, así como de intentar por medio de este recurso, que la autoridad que dictó el acto, lo revoque y deje sin efecto.

Concomitantemente, con la verificación de los objetivos, se ha logrado contrastar la hipótesis planteada, estableciéndose la pertinencia de demostrar la necesidad apremiante de reformar el estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva, para derogar la institución del recurso de reposición regulado en su art. 174, por la ineficacia que representa, por la pérdida de tiempo y recursos en la que incurre el administrado que busca impugnar una resolución a través de este recurso, lo

cual ha generado desconfianza de todos los administrados en la justicia a través de los procedimientos administrativos.

7.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

En el proceso de investigación alrededor de una problemática identificada en la esfera de la práctica del derecho laboral, y luego de la revisión doctrinaria, conceptual y jurídica en relación a instituciones atinentes al problema objeto de estudio, procedo a formular algunos planteamientos y reflexiones que estimo son importantes en el proceso de generación de alternativas legales a incorporarse en nuestro ordenamiento jurídico y en relación a mi temática de investigación;

Los actos administrativos según lo dispuesto en la Constitución de la República, en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y en la doctrina jurídica son plenamente impugnables a través de los recursos administrativos reconocidos por nuestra legislación, y al impedirse o limitarse este derecho se está desconociendo en forma flagrante un importante principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación;

La Constitución de la República en su Art. 173 establece con claridad meridiana los causes o vías legales existentes para impugnar los actos

administrativos expedidos por las autoridades de la institucionalidad pública, de esta forma la norma refiere 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."

Es decir que ante la presunta afectación de los derechos de los particulares y administrados por efecto de una resolución administrativa, es factible la interposición de recursos de carácter administrativo que deben ser conocidos y sustanciados conforme lo prevé el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE); por tanto hay un procedimiento administrativo o litigación en sede administrativa, donde el administrado o persona afectada por esta resolución tiene la oportunidad de intentar rever la decisión administrativa dictada.

La facultad del interesado para impugnar un acto en sede administrativa cuando ha sido lesivo a sus intereses, le permite la oportunidad para hacer valer sus derechos a través de estos recursos sin la necesidad de activar el sistema judicial a través de demandas ante el tribunal de lo contencioso administrativo; por lo que resulta en teoría una forma adecuada de resolver controversias entre particulares y la administración pública sin la necesidad de congestionar el sistema judicial;

Sin embargo el problema jurídico se suscita cuando al interponer el recurso de reposición, éste es inadmitido y desechado fácilmente por las autoridades públicas que dictan los actos administrativos, en la mayoría de los casos sin mayor motivación ni fundamentación jurídica, sin aceptar pruebas de descargo u otras justificaciones del cumplimiento de obligaciones de los administrados, omitiendo derechos fundamentales inherentes al debido proceso e inobservando términos para despachar;

Con este antecedente y ante la seria afectación de derechos subjetivos del administrado, ante la evasión de un procedimiento administrativo reconocido legítimamente pero inaplicable, es necesario revisar el ERJAFE, y plantear la derogatoria del recurso de reposición por el inexistente reconocimiento del mismo y desvalorización como medio de impugnación procesal.

8. CONCLUSIONES

- El Derecho Administrativo y el Derecho Procesal Administrativo como áreas pertenecientes al Derecho Público, constituyen dos fuentes indispensables de revisión y recurrencia dentro del universo de la Administración Pública, que deben ser tratados y estudiados rigurosamente.

- El Acto Administrativo constituye una institución jurídica determinante dentro del accionar administrativo de la institucionalidad pública, que luego de configurarse y hacerse efectivo, previa observancia de las formalidades exigidas por la normativa constitucional, legal y reglamentaria, debe orientarse a producir efectos jurídicos de orden particular.

- Hay renuencia por parte de los administrados para acudir a los mecanismos administrativos de impugnación como los recursos de Reposición, Apelación y Extraordinario de Revisión, observándose un clima de desconfianza del administrado por deducir la impugnación del acto administrativo sancionatorio ante la misma autoridad que lo emitió.

- El aparato de justicia ecuatoriano se encuentra colapsado por la exagerada congestión de recursos administrativos propuestos por los administrados, lo cual implica que existe un alto nivel de abuzo de

discrecionalidad en las decisiones y resoluciones evacuadas desde la administración pública.

- El recurso de reposición no ofrece ninguna garantía para el administrado de que la resolución adoptada por la autoridad pública va ha ser rectificada, pues difícilmente el órgano que dicta el acto asume su error o yerro jurídico.

9. RECOMENDACIONES

- La Universidad Nacional de Loja debe propender al fortalecimiento de la cátedra del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo, para transmitir su importancia trascendental dentro de las actuaciones de la Administración Pública y de los efectos jurídicos producidos por la expedición de actos administrativos.

- El Acto Administrativo si bien es la expresión de la voluntad del Estado que se hace efectiva en forma obligatoria e impostergable mediante la actuación de la autoridad administrativa, ésta debe prepararse, motivarse y comunicarse con cautela y precisión, sin desatender principios constitucionales, garantías del debido proceso administrativo.

- Si bien es cierto que las resoluciones dictadas por autoridades públicas en uso de sus facultades legales conferidas mediante ley y que se encuentran en ejercicio de una función pública, tiene el carácter de vinculantes y sobretodo gozan de la presunción de legitimidad, no pueden distanciarse de los principios de legalidad y de autotutela administrativa.

- Es importante asegurarse de plantear los recursos administrativos con suma cautela, analizando con detenimiento cual ha de ser el fundamento de la acción, las pretensiones que piensa plantear, es decir encasillando

su acto de impugnación dentro de uno de los dos recursos permitidos en esta jurisdicción, sea el de apelación o el extraordinario de revisión.

- Es necesaria la reforma al estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva para suprimir la figura del recurso de reposición como medio de impugnación de actos administrativos por su ineficacia procesal y su distanciamiento con el real objeto del recurso administrativo que no es otro sino el de buscar la efectiva revisión y rectificación del acto administrativo dictado por la autoridad pública.

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURIDICA

PROYECTO DE REFORMA LEGAL AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (ERJAFE)

LA ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO:

Considerando:

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1634 publicado en el Segundo Registro Oficial Suplemento No. 411 de 31 de marzo de 1994 se expidió el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva;

Que el citado estatuto ha sido objeto de varias modificaciones en diferentes períodos de gobierno, lo cual torna necesario, a efectos de facilitar su manejo, proceder a, una actualización de su contenido;

Que es necesario reformar determinadas disposiciones con miras a regular de mejor manera los ámbitos de los organismos e instituciones sometidas al presente estatuto; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

Artículo 1.- Refórmese el art. 173:

Art. 173.- Objeto y clases.- 1. Contra las resoluciones 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, podrá interponerse por los interesados el recurso de apelación, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 129, 30 y 131 de esta norma.

Elimínase: "podrán interponerse por los interesados los recursos de apelación y de reposición"

Artículo 2.- Suprímase los artículos 174 y 175.

Artículo final: Esta ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito de la República del Ecuador, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los días del mes de... de 2014.

f. Presidenta de la Asamblea **f. Secretario (a)**

10.- BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008

ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

LEY ORGÀNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

REGLAMENTO DE CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTRINA

BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, editorial Le Ley, 6º edición, Buenos Aires, Argentina, 1980, Pág. 279.

DIEZ, Manuel M. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial EDINO 2005. Pág. 56

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Pág. 63.

OYURANGEN RIZO, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo. León Nicaragua. Universidad de nacional. Pg18

CASSAGNE, Juan Carlos. ***Derecho Administrativo****, t. II, Argentina, Abelardo Perrot, 1994.*

DROMI, José Roberto. ***Manual de Derecho Administrativo****, Buenos Aires, t. 1, 1987.*

Diccionario Jurídico Ambar, t. IV, Cuenca, Editorial Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999.

FIORINI, Bartolomé. ***Qué es el Contencioso****, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965.*

GORDILLO, Agustín. ***Tratado de Derecho Administrativo****, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000.*

GAMBOA, Jaime Santofimio 2003 Tomo II.

GRANJA GALINDO, Nicolás. ***Fundamentos de Derecho Administrativo****, Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999.*

HARPELIN, David Andrés. ***Derecho Procesal Administrativo****. 2005 Tomo I.*

JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. ***Manual de Derecho Administrativo****. 1986.*

LUQUI, Roberto Enrique. ***Revisión Judicial de la Actividad Administrativa****, Tomo 2, Buenos Aires, Astrea, 2005*

MATEO, Ramón Martin. ***Manual de Derecho Administrativo****, 21va. Ed., Madrid, Trivium SA, 2002.*

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. ***De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad****, Editorial Porrúa, Argentina, 2002*

MORALES TOBAR, Marco A. ***Derecho Procesal Administrativo****. Primera Edición 2010 Editorial UTPL.*

11. ANEXOS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

"REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA PARA SUPRIMIR LA FIGURA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS"

PROYECTO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA

POSTULANTE: Irene Yadira Solano Padilla

Loja – Ecuador

2015

1. TEMA

“REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA PARA SUPRIMIR LA FIGURA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS”

2. PROBLEMA

Los actos administrativos según lo dispuesto en la Constitución de la República, en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y en la doctrina jurídica son plenamente impugnables a través de los recursos administrativos reconocidos por nuestra legislación, y al impedirse o limitarse este derecho se está desconociendo en forma flagrante un importante principio procesal de carácter universal como lo es el principio de impugnación;

La Constitución de la República en su Art. 173 establece con claridad meridiana los causes o vías legales existentes para impugnar los actos administrativos expedidos por las autoridades de la institucionalidad pública, de esta forma la norma refiere 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.”*

Es decir que ante la presunta afectación de los derechos de los particulares y administrados por efecto de una resolución administrativa, es factible la

interposición de recursos de carácter administrativo que deben ser conocidos y sustanciados conforme lo prevé el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE); por tanto hay un procedimiento administrativo o litigación en sede administrativa, donde el administrado o persona afectada por esta resolución tiene la oportunidad de intentar rever la decisión administrativa dictada.

La facultad del interesado para impugnar un acto en sede administrativa cuando ha sido lesivo a sus intereses, le permite la oportunidad para hacer valer sus derechos a través de estos recursos sin la necesidad de activar el sistema judicial a través de demandas ante el tribunal de lo contencioso administrativo; por lo que resulta en teoría una forma adecuada de resolver controversias entre particulares y la administración pública sin la necesidad de congestionar el sistema judicial;

Sin embargo el problema jurídico se suscita cuando al interponer el recurso de reposición, éste es inadmitido y desechado fácilmente por las autoridades públicas que dictan los actos administrativos, en la mayoría de los casos sin mayor motivación ni fundamentación jurídica, sin aceptar pruebas de descargo u otras justificaciones del cumplimiento de obligaciones de los administrados, omitiendo derechos fundamentales inherentes al debido proceso e inobservando términos para despachar;

Con este antecedente y ante la seria afectación de derechos subjetivos del administrado, ante la evasión de un procedimiento administrativo reconocido legítimamente pero inaplicable, es necesario revisar el ERJAFE, y plantear la derogatoria del recurso de reposición por el inexistente reconocimiento del mismo y desvalorización como medio de impugnación procesal.

3. JUSTIFICACIÓN

La justificación para la realización del presente proyecto de investigación y la ejecución de la investigación jurídica, son de tipo académico, social y eminentemente de carácter jurídico.

La justificación académica se verifica por la importancia de tratar un tema inherente al Derecho Público, como es el caso de una parte importante del régimen jurídico contenido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, precisamente por la imperiosa necesidad de que los profesionales en formación adquieran destrezas y herramientas jurídicas para la tutela de sus derechos subjetivos; paralelamente se está cumpliendo con las exigencias previstas en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que regula la pertinencia del estudio investigativo jurídico con aspectos inherentes a las materias de Derecho Positivo, para optar por el grado de abogada.

Desde una perspectiva social lo que pretendo investigar desde mi punto de vista adquiere una gran connotación en el ámbito de las relaciones sociales en el Ecuador, por cuanto el administrado frente a los actos del poder público que le han causado afectación en sus intereses, se siente indefenso y con poca confianza respecto a ejercer este recurso que generalmente es negado o inadmitido por el órgano o autoridad que lo dictó el acto administrativo impugnado, situación que genera inseguridad social.

En el escenario jurídico, es totalmente pertinente demostrar la necesidad apremiante de reformar el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, para suprimir la figura del recurso de reposición como medio de impugnación de las resoluciones administrativas dictadas por autoridades públicas, pues es evidente que se contraviene el principio procesal de celeridad y de tutela efectiva de los derechos de los administrados, pues no se trata de un medio efectivo de impugnación sino de dilación de la justicia administrativa, más aun cuando el administrado ha sido injustamente tratado.

Por las justificaciones antes referidas, la problemática adquiere importancia y trascendencia académica, social y jurídica para ser investigada, a la vez que es factible realizarla con la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas de investigación, además de suficientes fuentes de investigación bibliográfica, documental y de campo que aportarán para su análisis y discusión.

4. OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GENERAL

- *REALIZAR UN ESTUDIO JURÍDICO Y CRÍTICO DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.*

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- *DETERMINAR LAS FALENCIAS Y LIMITACIONES EXISTENTES EN EL ÁMBITO DE LA IMPUGNACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LA SEDE ADMINISTRATIVA.*

- *IDENTIFICAR LAS PRINCIPALES CAUSAS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS MEDIOS DE RECLAMACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.*

- *PROPONER UN PROYECTO DE REFORMA AL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, PARA DEROGAR LA INSTITUCIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN REGULADO EN SU ART. 174.*

5. HIPÓTESIS

El recurso de reposición como medio de impugnación de actos administrativos no es un medio eficaz de tutela efectiva de los derechos de los administrados, que ha privado a las personas particulares sancionadas de la oportunidad de hacer valer sus prerrogativas en sede administrativa, así como de intentar por medio de este recurso, que la autoridad que dictó el acto, lo revoque y deje sin efecto.

6. MARCO TEÓRICO

6.1 CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO

La voluntad que el Estado ejerce a través de los órganos administrativos dentro del ámbito de las atribuciones y competencias atribuidas por la Constitución y la Ley y con sujeción a determinados procedimientos reglados por el Derecho, puede manifestarse mediante el Acto Administrativo, y precisamente para comprender la naturaleza e importancia de ésta institución, es necesario revisar algunos conceptos proporcionados por importantes administrativistas, así:

Agustín Gordillo define que: *"Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata"33*

El Doctor Patricio Secaira Durango define al Acto administrativo como: *"La declaración unilateral de voluntad que expresa la administración pública y que genera efectos jurídicos directos e inmediatos".34*

En términos del profesor Nicolás Granja Galindo, el Acto administrativo es: *"…toda clase de declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas"35*

El tratadista José Roberto Dromi señala que el Acto administrativo es: *"una declaración jurídica unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplica el derecho al hecho controvertido".36*

33GORDILLO, Agustín. **El Tratado de Derecho Administrativo,** 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, Pág. 30.
34 SECAIRA, Patricio. **Curso Breve de Derecho Administrativo,** Quito, Universitaria, 2004, Pág.. 178.
35GRANJA GALINDO, Nicolás. **Fundamentos de Derecho Administrativo,** Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999, Pág. 97.
36 DROMI, José Roberto. **Manual de Derecho Administrativo,** Buenos Aires, t. 1, 1987, Pág. 108.

El profesor Jorge Zavala Egas, manifiesta: "*Los actos administrativos son eminentemente resolutorios, desde su concepto mismo, pues, son los que producen efectos jurídicos individuales en forma directa y por lo tanto, ponen fin a un procedimiento administrativo, esto es, causan estado,"37*

Los conceptos revisados en torno a la figura materia de análisis, contienen una serie de apreciaciones doctrinarias, y en base a éstas se formulan importantes criterios de definición; sin embargo en todas se observa un mismo componente, en el sentido de que el accionar de la Administración Pública cobra existencia legal y es capaz de generar obligaciones sirviéndose de pronunciamientos o resoluciones conocidos como Actos Administrativos.

6.2 REGULACIÓN NORMATIVA DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

El ERJAFE al referirse al acto administrativo en su Art. 65 menciona que este es: *"toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa."*

Se infiere que la figura del Acto administrativo entraña una actuación traducida en la voluntad de una autoridad investida de competencia dentro

37 ZAVALA EGAS, Jorge. **Derecho Administrativo,** t. I, Guayaquil, Edino, 2005, Pág. 182.

de la Administración Pública, y que produce efectos de orden jurídico en casos particulares o individuales.

Resulta en esta parte, muy importante identificar tres características de fundamental observancia que le atañen al Acto Administrativo:

En primer lugar, hay que afirmar que se trata de la voluntad expresada por una autoridad competente, es decir el Órgano de la Administración del que emana el Acto, y que se encuentra legítimamente autorizado en virtud de las atribuciones, competencias y facultades que la Ley le ha asignado para emitir esa declaración jurídica que va en lo posterior a generar efectos individuales, esta declaración según Dromi, *"es un proceso de exteriorización intelectual – no material- que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos de lenguaje hablado o escrito y signos convencionales. Se atiende principalmente a la voluntad declarada, al resultado jurídico objetivo, emanado de la Administración con fuerza vinculante por imperio de la ley".38*

En segundo lugar, aclaremos que esa voluntad debe provenir de una autoridad u Órgano perteneciente a la Administración Pública, entiéndase que no se trata únicamente de los actos que emanan de la Función Ejecutiva o de sus Dependencias, sino de toda la Administración Pública institucional, al respecto el Doctor Marco Morales afirma:

38 DROMI, José Roberto. **Ob. Cit**. Pág. 354

"*Debe hacerse énfasis en que estos tipos de actos versan sobre negocios de la Administración Pública, y que por tanto, el derecho que se debe aplicar a los mismos es el administrativo, de manera que tales actos administrativos corresponden a las formas jurídicas por medio de las cuales se expresa tanto la voluntad estatal y pública no estatal."39*

Adicionalmente el tratadista Roberto Dromi complementa lo referido expresando que: *"el acto administrativo es dictado en ejercicio de la función administrativa, sin importar qué órgano la ejerce."40;* queda claro que no se trata del órgano que emite la decisión o resolución, sino de la naturaleza administrativa a la que se encuentre adherido éste.

La tercera característica identificada en el acto administrativo, es el efecto jurídico que produce la decisión del Órgano, esto es el conminar al sujeto de control o administrado, sea una o varias personas las afectadas por la voluntad administrativa expresada, a cumplir, obedecer, acatar lo dispuesto por la autoridad y que generalmente consiste en hacer o no hacer algo, en cumplir una obligación o en hacer efectivo un Derecho.

Hay que describir que si bien la voluntad de la Administración a través del Acto administrativo provoca efectos particulares o individuales, su alcance puede también afectar a todo un colectivo o conglomerado, es decir, la actuación administrativa para crear derechos y obligaciones no se

---

39MORALES TOBAR, Marco A. **Derecho Procesal Administrativo.** Primera Edición 2010 Editorial UTPL. Pág. 103
40 DROMI, José Roberto. **Ibídem** Pág. 356

circunscribe al Acto administrativo únicamente, pues dicha voluntad puede exteriorizarse por medio de actos normativos, hechos administrativos, contratos administrativos y actos de simple administración;

Al respecto el Doctor Morales Tobar refiere "*De manera que, cuando los efectos atañen única y exclusivamente al particular, ha de hablarse de actos individuales, ínter partes o subjetivos, por ejemplo un nombramiento; y cuando concitan atención general, de actos generales, colectivos, objetivos, verbigracia el reglamento, más bien estamos en la presencia de actos normativos;"41*

Importante sin lugar a dudas resulta explicar que la declaración expresada por la autoridad en nombre y representación del órgano público, no tiene una calidad de hecho material o físico, al contrario, se trata de una actividad de naturaleza intelectual, pues supone la exteriorización de un pensamiento o decisión, generalmente dado a conocer en forma escrita mediante una resolución;

6.3 LA IMPUGNACIÒN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El Diccionario AMBAR, 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".*

41 MORALES TOBAR, Marco A. **Ob. Cit.** Pág. 104

El término impugnar implica contraposición y contradicción de las decisiones judiciales y administrativas emitidas por la autoridad, para tratar de obtener una rectificación del fallo.

El profesor Herman Jaramillo enseña que:

"…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."

Sobre el derecho de impugnar el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece lo siguiente:

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".

De esta forma podemos afirmar que la impugnación administrativa es un requisito previo a la impugnación judicial y tiene lugar a través de recursos y reclamaciones administrativas; de los recursos señalados en el ERJAFE, tienen el carácter de ordinarios el de reposición el de apelación, y de extraordinario, el recurso de revisión. La reclamación administrativa es un remedio procesal para la impugnación de actos, hechos u omisiones del Estado, por lo que, el administrado tendrá que acudir a la vía de los recursos para salvaguardar sus derechos.

El recurso administrativo para varios autores es un acto jurídico y no un Derecho, diferenciándolo de la orientación constitucional que como derecho de petición ostenta el administrado; sin embargo como recurso constituye un medio de defensa de éste, que le permite ser parte en el procedimiento declarativo de impugnación singularizad con la afectación de un derecho subjetivo o interés legítimo.

Queda claro entonces que en el procedimiento administrativo los administrados pueden impugnar la voluntad administrativa por vía de recursos, reclamaciones y denuncias que son los medios para el efectivo ejercicio de las garantías constitucionales.

6.4 EL RECURSO DE REPOSICIÓN

El recurso de reposición, con mayores o menores variantes en su procedimiento, se encuentra consagrado como un medio impugnatorio

propio del procedimiento en vía gubernativa en la legislación de distintos países; principalmente en aquellos que, al igual que el Ecuador, confieren al administrado la facultad de doble impugnación, administrativa y judicial. El profesor colombiano Jaime VIDAL PERDOMO, comentando las disposiciones del Código Contencioso Administrativo de su país,' se refiere a los distintos recursos aplicables dentro del procedimiento en vía gubernativa: los de reposición, apelación y de queja.

Comenta el citado tratadista que el objetivo de dichos recursos es siempre el mismo: obtener que se revoque, modifique o aclare la decisión adoptada, pero el recurso de reposición se distingue de los otros porque su conocimiento le corresponde al mismo funcionario del cual ha emanado la decisión, mientras que los otros deben ser conocidos por el superior administrativo del autor de la providencial.

Refiriéndose a la legislación argentina, Roberto Dromi analiza el llamado "recurso de reconsideración", al que "también se lo llama recurso de oposición, reposición, revocatoria o revocación. Este recurso, al igual que el nuestro de reposición, se debe sustanciar ante el mismo funcionario del que emanó el acto, teniendo también carácter optativo, al no ser requisito previo para la interposición del recurso jerárquico, ni para la impugnación judicial.

Finalmente, el profesor argentino expresa que la finalidad de este

administrativo recurso es *"cuestionar la legitimidad u oportunidad del obrar administrativo"*

Por otra parte se ha referido que la reposición es un recurso ordinario propio del Derecho Administrativo y ajeno a la previsión normativa del Derecho Procesal común, 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.

"Generalmente, 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."42

Importante resulta hacer alusión a lo que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva menciona respecto del recurso administrativo materia de revisión;

En la mencionada normativa en forma clara se establece el objeto y naturaleza del recurso de reposición indicándose en primer lugar que los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a lección del recurrente, en reposición ante el

42 Manuel Ibáñez Frocham, Tratado…, op. cit., p. 161.

mismo 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.

Además se menciona que son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado".

Se pueden hacer algunas conclusiones a cerca del recurso materia de revisión, por ejemplo que se trata de un recurso previo al económico-administrativo que tiene carácter potestativo y que se interpondrá ante el órgano que en vía de gestión dictó el acto recurrido, el cual será competente para resolverlo; la doctrina refiere que:

"El recurso de reposición interrumpe los plazos para el ejercicio de otros recursos, que volverán a contarse inicialmente a partir del día en que se entienda tácitamente desestimado o en su caso desde la fecha en que se hubiera practicado la notificación expresa de la resolución recaída. Contra la resolución de un recurso de reposiciónno puede interponerse de nuevo este recurso."

7. METODOLOGÍA

7.1 Métodos

En el proceso de investigación socio-jurídico se aplicará el método científico, entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad acerca de una problemática determinada. El método científico aplicado a las ciencias

jurídicas implica la determinación del tipo de investigación jurídica que se pretende realizar; en el presente caso me propongo realizar una investigación "socio-jurídica", qué se concreta en una investigación del Derecho tanto en sus caracteres sociológicos como dentro del sistema jurídico, esto es, relativa al efecto social que cumple la norma o a la carencia de ésta en determinadas relaciones sociales o interindividuales.

7.2 PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS

Serán los procedimientos de observación, análisis y síntesis los que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental; y, de técnicas de acopio empírico como la encuesta.

El estudio de casos judiciales reforzará la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática. La investigación de campo se concretará a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta profesionales del derecho en libre ejercicio para la aplicación de la encuesta; en esta actividad se plantearán cuestionarios derivados de la hipótesis, cuya operativización partirá de la determinación de variables e indicadores.

Los resultados de la investigación empírica se presentarán en gráficas con las respectivas deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos

concretos, que servirán para la verificación de objetivos e hipótesis y para arribar a conclusiones y recomendaciones.

8. CRONOGRAMA

Actividades / Tiempo	PERIODO 2015																							
	Enero				Febrero				Marzo				Abril				Mayo				Junio			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio																								
Elaboración del proyecto de Investigación y aplicación																								
Investigación Bibliográfica																								
Confrontación de los Resultados de la Investigación con los objetivos e Hipótesis																								
Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta Jurídica.																								
Redacción del Informe Final, revisión y corrección																								
Presentación y Socialización de los Informes Finales. (tesis)																								

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

a. Recursos Humanos

Director de Tesis: Por designarse

Encuestados. 30 abogados en libre ejercicio

Postulante:

b. Recursos Materiales y costos

Materiales	**Valor**
Libros	800,00
Separatas de Texto	30,00
Hojas	50,00
Copias	50,00
Internet	50,00
Levantamiento de texto, impresión y encuadernación	400,00
Transporte	500,00
Imprevistos	200,00
Total	**2080,00**

c. Financiamiento

El costo total del trabajo investigativo será financiado con recursos propios del autor del presente trabajo.

10. BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR 2008

ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

LEY ORGÀNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

REGLAMENTO DE CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTRINA

BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, editorial Le Ley, 6º edición, Buenos Aires, Argentina, 1980, Pág. 279.

DIEZ, Manuel M. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial EDINO 2005. Pág. 56

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Pág. 63.

OYURANGEN RIZO, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo. León Nicaragua. Universidad de nacional. Pg18

CASSAGNE, Juan Carlos. ***Derecho Administrativo****, t. II, Argentina, Abelardo Perrot, 1994.*

DROMI, José Roberto. ***Manual de Derecho Administrativo****, Buenos Aires, t. 1, 1987.*

Diccionario Jurídico Ambar, t. IV, Cuenca, Editorial Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999.

FIORINI, Bartolomé. ***Qué es el Contencioso****, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965.*

GORDILLO, Agustín. ***Tratado de Derecho Administrativo****, 4ta. Ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000.*

GAMBOA, Jaime Santofimio 2003 Tomo II.

GRANJA GALINDO, Nicolás. ***Fundamentos de Derecho Administrativo****, Loja, Talleres Gráficos UTPL, 1999.*

HARPELIN, David Andrés. ***Derecho Procesal Administrativo****. 2005 Tomo I.*

JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. ***Manual de Derecho Administrativo****. 1986.*

LUQUI, Roberto Enrique. ***Revisión Judicial de la Actividad Administrativa****, Tomo 2, Buenos Aires, Astrea, 2005*

MATEO, Ramón Martin. ***Manual de Derecho Administrativo****, 21va. Ed., Madrid, Trivium SA, 2002.*

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. ***De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad****, Editorial Porrúa, Argentina, 2002*

MORALES TOBAR, Marco A. ***Derecho Procesal Administrativo****. Primera Edición 2010 Editorial UTPL.*

INDICE

PORTADA		I
CERTIFICACIÓN		II
AUTORÍA		III
CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS		IV
AGRADECIMIENTO		V
DEDICATORIA		VI
TABLA DE CONTENIDOS		VII
1.	TÍTULO	1
2.	RESUMEN	2
2.1.	ABSTRACT	5
3.	INTRODUCCIÓN	7
4.	REVISIÓN DE LITERATURA	10
4.1.	MARCO CONCEPTUAL	10
4.2.	MARCO DOCTRINARIO	26
4.3.	MARCO JURÍDICO	39
4.4.	LEGISLACION COMPARADA	53
5.	MATERIALES Y MÉTODOS	57
6.	RESULTADOS	60
7.	DISCUSIÓN	70
8.	CONCLUSIONES	76
9.	RECOMENDACIONES	78
9.1.	PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA	80
10.	BIBLIOGRAFÍA	83
11.	ANEXOS	85
INDICE		108