

ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Normas rectoras

Artículo 89.- Actividad de las Administraciones Públicas. (COA)

Las actuaciones administrativas son:

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

Las administraciones públicas pueden, excepcionalmente, emplear instrumentos de derecho privado, para el ejercicio de sus competencias.

ACTO ADMINISTRATIVO

Naturaleza jurídica del acto administrativo.

La Constitución ecuatoriana recoge que la administración pública constituye un servicio a la colectividad; en tal virtud, todos los organismos que conforman el sector público, cumplirán sus fines en el ámbito de sus competencias y obrarán en observancia de los principios previstos en la Constitución, en los instrumentos internacionales y la ley; en efecto, cuando la administración pública en ejercicio de sus funciones se manifiesta mediante resoluciones, sean estas de carácter general o particular, sobre algún derecho o interés, surge un acto administrativo, como acertadamente Dromi (2001) señala: “todo el obrar jurídico administrativo es acto administrativo” p. 249.

En igual forma se pronuncian los juristas García de Enterría y Ramón Fernández (2004) al definir el acto administrativo como: “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. p. 249.

Con las recientes reformas legales, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto que todas las actuaciones de los organismos que conforman el sector público, se sometan a las regulaciones contempladas en el Código Orgánico Administrativo COA, publicado en el Segundo Suplemento al Registro Oficial No. 31, de 07-jul-2017, este cuerpo normativo deroga todas las disposiciones concernientes a los actos administrativos procedimientos administrativos, recursos en vía administrativa y caducidad de las competencias que se opongán al Código vigente, que estaban previstas en varios cuerpos normativos, principalmente el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Este giro normativo responde a la necesidad de contar con un cuerpo legal que integre la normativa que regula el ejercicio de la función administrativa, evitando la dispersión jurídica y brindando complementariedad al ordenamiento jurídico; y, ante la necesidad de dinamizar el actuar de las entidades públicas en el marco de los principios de eficiencia, eficacia, calidad, participación, transparencia, descentralización y desconcentración, juridicidad, proporcionalidad, responsabilidad y buena fe.

El Art. 98 del COA define al acto administrativo en los siguientes términos: “*El acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que*

produce efectos jurídicos individuales o generales reales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo” Código Orgánico Administrativo (2017); de la citada norma se deriva el siguiente análisis:

a) **La declaración** es la manifestación, la intención expresa que sobre determinado asunto toma la administración pública. Se trata de una declaración intelectual, es decir, diferente a las actividades puramente materiales como ejecuciones coactivas, actividad técnica de la administración, etc. Entendiéndose también por declaración la que se manifiesta a través de comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa; como lo señala Dromi (2001) es: “un proceso de exteriorización intelectual -no material- que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos del lenguaje hablado o escrito y signos convencionales” p.249.

b) **La voluntad** es el ánimo administrativo para atender asuntos de su competencia, siempre sujeto a la ley y en función del bien común. La manifestación de la voluntad consiste en aquellas declaraciones que deciden un asunto o ponen fin a un procedimiento; sin embargo, es importante considerar que los actos administrativos también manifiestan otros estados intelectuales (juicio, deseo, conocimiento) como es hoy admitido en la teoría general del acto jurídico.

c) El acto administrativo **es unilateral** y depende de la voluntad de un solo sujeto de derecho, así Gordillo (2000) lo manifiesta: el Estado o ente público no estatal, pero de naturaleza pública, en su caso; por ello se excluye de su concepto los contratos p. VI-5, o convenios, en cuanto a su celebración, como acuerdos de voluntades que tienen un régimen jurídico especial, así como los supuestos actos materialmente administrativos, dictados por órganos públicos no encuadrados en la Administración.

Es unilateral por cuanto solo el sujeto activo del procedimiento (Estado) tiene la capacidad decisoria. La administración siempre tiene ventaja frente a los particulares y la mayor expresión de ella es la unilateralidad decisoria.

d) El acto administrativo debe provenir del **ejercicio de la función administrativa**, pues, el acto administrativo constituye la expresión de las potestades públicas a través de los órganos y entidades que actúan bajo las competencias otorgadas por la Constitución o la ley. Significa lo anterior que los actos administrativos solo son factibles de ser expedidos por las personas naturales en ejercicio de la titularidad de un cargo público, esto es, ejerciendo una función administrativa. Como bien lo señala la Constitución de la República del Ecuador, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley; en este sentido, la decisión administrativa tiene fuerza jurídica por cuanto se sustenta en las competencias legales señaladas para el órgano público.

El acto administrativo nace en ejercicio de la función administrativa, sin importar que órgano la ejerza y puede emanar de cualquier órgano estatal que actúe en ejercicio de la función administrativa e incluso de entes públicos no estatales. Al referirnos a entes no estatales podemos mencionar como ejemplos las corporaciones profesionales, asociaciones dirigidas, universidades privadas, concesionarios y licenciarios, sociedades del Estado, medios de transporte público, etc. Estos entes tienen competencia a nombre del Estado para actuar y ejercer cierto tipo de funciones administrativas y, por ende, pueden emitir actos administrativos.

e) Los actos administrativos producen **efectos jurídicos individuales o generales**, es decir, la administración emisora de la decisión tiene la capacidad de hacerla cumplir mediante la notificación respectiva al administrado o a una pluralidad de sujetos a los que va dirigida la resolución. Efectivamente si el acto administrativo es ejecutable, crea efectos jurídicos afectando de modo inminente el derecho subjetivo del administrado o administrados, sea positiva o negativamente. Se crea en consecuencia una vinculación jurídica directa entre el sujeto pasivo frente a la administración.

El acto debe producir por sí efectos respecto del administrado. Estos efectos pueden producirse fuera o dentro de la Administración Pública y son primordialmente de Derecho público. Otras corrientes lo conceptúan como la declaración de carácter público, unilateral y ejecutivo, con lo cual la administración procede a crear, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas de tipo subjetivo. Por su parte, Marienhoff (2011) lo define como “toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas productoras de un efecto jurídico” p.260. En esta conceptualización, al referirse a toda declaración, se comprende tanto los actos administrativos individuales como las decisiones; los generales como las disposiciones; los unilaterales y bilaterales; y, los expresos y tácitos. De igual manera, esta declaración se refiere a la exteriorización de la voluntad y los efectos jurídicos que se producen y trascienden a la esfera interna de la Administración Pública.

f) Los actos administrativos **se expedirán por cualquier medio documental, físico o digital**. Significa que las actividades a cargo de los órganos públicos pueden ejecutarse mediante el uso de nuevas tecnologías y medios electrónicos, precautelando la inalterabilidad e integridad de las actuaciones administrativas como garantía de los derechos de las personas.

Para garantizar la eficiencia administrativa, el Código Orgánico Administrativo prevé que la actividad de las administraciones públicas pueda desarrollarse a través de redes de telecomunicación y servicios electrónicos. La actividad de la administración puede ser emitida mediante certificados digitales con firma electrónica.

g) De los actos de la administración pública **quedará constancia en el expediente administrativo**. En efecto, los entes administrativos deben organizar y mantener archivos digitalizados, codificados y seguros a cargo de fedatarios administrativos. Las personas tendrán acceso al archivo público conforme a las disposiciones constantes en el COA.

II. Elementos del Acto Administrativo.

En el acto administrativo pueden concurrir dos tipos de elementos, los esenciales y los eventuales, llamados también accidentales o accesorios, a continuación, explicaremos brevemente en qué consisten cada uno de ellos:

a) Elementos Esenciales

Los elementos esenciales son los que deben concurrir para que el acto administrativo sea considerado como válido y eficaz, la ausencia de alguno de estos elementos determina que el acto administrativo no sea “perfecto”; cualquier falla en esta estructura provoca la configuración de vicios que afectan la legalidad del acto administrativo.

La doctrina es unánime en indicar que los elementos esenciales de todo acto administrativo en concepto son: sujeto, causa, objeto, finalidad, forma y moralidad.

Sujeto: Los sujetos del acto administrativo son la Administración Pública representada por un sujeto legalmente competente para emitir un acto administrativo y el administrado, cuya participación se produce en los actos administrativos bilaterales.

El acto administrativo sólo puede producirse en sentido formal por un órgano público mas no por un particular, sea cual sea la materia de tales actos; la Administración es la titular de la potestad publica para dictar el acto.

La Administración como persona jurídica se compone de órganos a través de los cuales se manifiesta y actúa; sin embargo, el acto administrativo sólo podrá dictarse por aquel que tenga atribuida la competencia para ello.

En el acto administrativo bilateral el administrado no necesita de capacidad especial para actuar, pues para reconocerlo como sujeto del Derecho Administrativo es necesario atenerse a los requerimientos esenciales y normas del Derecho Privado.

Santofino (2013) al tratar el tema de sujetos como elemento esencial del acto administrativo, señala que éstos son: el sujeto activo, que es la Administración Pública u órgano estatal competente y el sujeto pasivo, definiéndolo como la persona sobre quién recae los efectos del acto, alterándose las relaciones jurídicas que lo vinculaban con la administración p.151. De igual forma, establece que el sujeto pasivo puede ser cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de Derecho Público o Derecho Privado, incluso la misma administración, si se trata de relaciones interadministrativas.

Es necesario aclarar que este autor niega la existencia de la formación bilateral del acto administrativo, y defiende la teoría de carácter estrictamente unilateral del mismo, por ello, al momento en que define al sujeto pasivo, de ninguna manera lo está relacionando como parte de un acto administrativo bilateral, únicamente con esa definición establece que la exteriorización de un acto siempre recae y tiene consecuencias jurídicas sobre lo que él identifica como sujeto pasivo.

Causa.- Según lo establecido por la doctrina, existen dos corrientes para definir qué debe entenderse por causa, siendo éstas: la objetivista y la subjetivista.

Para la corriente objetivista, la causa está constituida por los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho que justifican la emanación del acto. Por el contrario, los subjetivistas la definen como aquélla que se radica en la voluntad del sujeto.

Los estudiosos del tema han sostenido que la causa de un acto no radica en la voluntad del sujeto, como erradamente lo sostiene la corriente subjetivista, sino en la norma; por ello, el error de la doctrina subjetivista está en trasladar la concepción de la causa del campo de la norma al campo de la voluntad.

La doctrina italiana y la jurisprudencia han desarrollado los vicios del acto administrativo en conexión con la causa incluyendo: desviación del interés público, desviación de la causa típica, ilogicidad manifiesta, contradicción con actos precedentes, violación de circulares, falta de motivación, desigualdad de tratamiento, tergiversación de los hechos, violencia moral y dolo.

Se puede aseverar que causa es la efectividad o la realización del fin normativo concreto por el acto administrativo; o a su vez la adecuación o congruencia efectiva a los fines propios de la potestad que se ejercita es la causa para los actos administrativos.

Forma.- Es la manera externa de manifestación que tiene el acto para acceder al mundo del Derecho, es normalmente escrita, asegurando la certidumbre de su producción y la observancia del orden procedimental establecido.

Finalidad.- La potestad de la norma explícita o implícita, le asigna un fin específico de carácter público, matizado significativamente en cada uno de los sectores o instituciones como un fin particular, dependiendo del objeto o contenido del acto administrativo; y, debe servir a ese fin, de lo contrario incurrirá en vicio legal. 0

La finalidad constituye la razón que justifica la emisión o nacimiento del acto, de modo que la finalidad con el objeto o contenido del acto siempre deben actuar relacionados al momento de producirse dicho acto, debe ser verdadera, no encubierta, ni falsa.

Es importante señalar que no puede ser distinta al objeto o contenido del acto, caso contrario se vicia-ría este acto al existir una desviación de poder. Sobre este punto Dromi (2001) señala: “considerase viciado un acto con desviación de poder, cuando el administrador, sin estar jurídicamente autorizado usa del poder de la ley con una finalidad distinta de la prevista por ella y persigue una finalidad personal o beneficiar a un tercero o beneficiar a la propia Administración” p.263.

La finalidad como un elemento esencial del acto administrativo tendrá en cuenta el interés público, razón de ser de la Administración Pública. Por ello acertadamente se sostuvo: La Administración podrá condicionar los motivos y el objeto, pero nunca podrá hacerlo con la finalidad (Fiorini 1944 p.88).

Moralidad: La gran mayoría de los tratadistas consideran a este elemento como un mero ingrediente de los elementos normalmente atribuidos al acto; sin embargo, dada su trascendencia debe reconocérsele a la moral en la expresión y desarrollo de las relaciones humanas, en lo que se refiere al acto administrativo se hace indispensable constituirlo en un elemento autónomo y específico del mismo. Esto es total-mente comprensible si se tiene en cuenta que el acto administrativo es una de las maneras de expresión de la voluntad que tiene la Administración Pública, lo que resulta de singular valor por ser el Estado el órgano creador de derechos y el encargado de asegurar su imperio. (Marienhoff 2011 p.346).

Las actuaciones administrativas tendrán una base moral, que es y será el asiento de la actividad en la Administración Pública y el soporte de las actuaciones de los administrados.

El concepto de moral incluye buenas costumbres y expresa la pureza de intenciones y actuaciones de las partes, lo que constituye buena fe.

Un acto administrativo contrario a la moral es un acto viciado de nulidad, este elemento tiene el mismo rango o jerarquía que los elementos analizados anteriormente, y por ello debe existir no solamente como elemento esencial del acto administrativo discrecional, sino también del acto administrativo reglado.

b) Elementos Accidentales o Accesorios

Los elementos accidentales o accesorios son aquellos que sin ser indispensables, llegan a concurrir, **dándole una variante al acto administrativo típico.**

En la práctica los efectos jurídicos que producen los actos administrativos sean más extensos o limitados que los que el propio acto hubiera producido sin su inclusión. Para Marienhoff (2011) “son todos aquellos, que no siendo necesarios para la existencia del acto administrativo, ni

pudiéndoseles considerar implícitos en él, son incluidos por el mismo por voluntad de las partes” p.351. Su nacimiento depende del ánimo y voluntad que exista en las partes al momento de la expedición de un acto administrativo que contiene tres elementos: término, condición y modo.

Término.- Se puede entender por término al elemento accesorio del acto administrativo que consiste en el lapso en que un acto debe comenzar a producir sus efectos naturales, o en el cual debe dejar de producirlos.

Este elemento en el acto administrativo es de suma importancia ya que en virtud de él se puede conocer cuándo el actuar de la Administración se torna administrativamente definitivo; y, en consecuencia, da lugar al nacimiento de otros términos previamente establecidos por los ordenamientos legales, para proceder a su impugnación: en el ámbito del Derecho Administrativo el vencimiento del término opera de pleno derecho, por lo que cualquier decisión que busque comprobar tal vencimiento es meramente declarativa.

Condición.- Es aquella que existe cuando los efectos que debe producir el acto, se subordinan a que se cause o no un hecho futuro incierto; este elemento puede ser suspensivo o resolutorio, dependiendo de que los efectos del acto comiencen o se extingan con el acontecimiento futuro e incierto; estos acontecimientos pueden ser naturales o del hombre y produce sus efectos de pleno derecho, por lo que, igualmente como señalamos en el párrafo anterior, tiene carácter meramente declarativo.

La condición se diferencia del término en que ésta es un acontecimiento futuro e incierto, mientras que el término, es cierto.

Modo.- Es una especial obligación que el acto expresamente le impone al administrado, por ejemplo, la de pagar un canon por el uso especial de bienes de dominio público; para que este elemento exista debe haber una obligación a cargo del administrado y no se puede entender que hay este elemento accesorio, cuando la respectiva obligación ya estuviese establecida por la legislación para esa clase de actos.

La doctrina contemporánea niega que la figura del modo tenga aplicación en materia de actos administrativos y que es un elemento accesorio de los actos gratuitos, condición que no existen en Derecho Administrativo; otra parte de la doctrina manifiesta que el modo en Derecho Administrativo tiene plena analogía con el del Derecho Privado, considerándolo como un elemento accidental del acto administrativo que podría dar lugar a su extinción, haciéndole valer como causal de caducidad en lo que le fuera aplicable.

III. Requisitos de validez del acto administrativo.

El Art. 99 del Código Orgánico Administrativo establece los requisitos de validez del acto administrativo: Competencia, Objeto, Voluntad, Procedimiento y Motivación:

Competencia.- Pérez (2008) se refiere a la competencia como la “...aptitud legal del obrar del órgano administrativo...”; en el mismo sentido, para el tratadista Secaira (2004) la competencia es el conjunto de atribuciones que la ley entrega a los órganos del poder público. Como se puede apreciar, la competencia determina las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad y establece los límites dentro de los cuales han de moverse las personas jurídicas públicas y los órganos administrativos.

La competencia es un requisito de esencia, pues, para que el acto administrativo sea válido, necesariamente debe ser expedido por el titular del órgano facultado legalmente para

exteriorizar la voluntad administrativa. Lo contrario significaría que la decisión administrativa, inexorablemente estaría viciada de nulidad o carecería de valor jurídico alguno y por lo tanto, ninguna persona estaría obligado a cumplirlo.

Objeto.- El acto debe contener una obligación expresa de dar, hacer o no hacer; el contenido del acto administrativo debe reunir características tales como certeza, licitud y posibilidad física; de igual forma dicho contenido u objeto debe ser moral y no puede perjudicar a terceros.

La doctrina señala que el objeto del acto administrativo es perfectamente divisible en tres partes: una de índole natural que sirve para caracterizarlo, es decir, es la sustancia del mismo que lo hace distinto de otros de su género; la segunda se refiere al orden implícito que encontrándose en un acto administrativo, proviene de una disposición legal aplicable, o sea, existe en el acto sin haber sido expresada en él, por así estar establecido en el ordenamiento jurídico; y, una tercera parte, llamada eventual, que puede o no configurar el acto administrativo.

Voluntad.- Es la voluntad estatal válida, exteriorizada en una declaración legal expresa. El acto administrativo se precia de esa declaración, pero lo esencial es la voluntad real del acto administrativo. (Younes Moreno, 2016)

La voluntad tiene dos elementos el Subjetivo constituido por el ánimo, comprensión o parecer que la persona física, titular del órgano público encargado de decidir, tiene respecto del asunto materia de resolución; y, el Objetivo identificado por los antecedentes fácticos y jurídicos que obran del proceso, que deben ser tomados en cuenta para la resolución.

Procedimiento.- Para la plena eficacia del acto administrativo, debe observarse las normas procedimentales, esto es, los trámites y más solemnidades que la ley impone se acaten de modo previo a su emisión; el acto administrativo debe estar normado y no generarse por la sola voluntad del titular del órgano o entidad que lo va a dictar, el no ceñirse a los procedimientos legales, acarrea la nulidad del acto administrativo.

Motivación.- La administración pública fundamentará las razones de sentido y contenido, debidamente argumentado en razonamiento lógico para emitir un acto administrativo concreto con contenido determinado. (Trayter. 2017)

Según Gordillo (2011) la motivación: “es la fundamentación fáctica y jurídica con la que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad”; el administrado tiene derecho a que la administración le explique las razones por las cuales toma la decisión que afecta sus intereses o derechos, de ahí, la importancia que pueda oponerse a la decisión pública, de requerirse; la motivación es la exposición de razones que debe relatar el administrador público para tomar una decisión.

No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Como bien lo señala el literal l) del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas... Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos...”.

Motivación del acto administrativo.

En la motivación del acto administrativo se observará:

1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.
2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.
3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada.

Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado. (Artículo 100 COA)

Eficacia del acto administrativo. El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado. (Artículo 101 COA)

Retroactividad del acto administrativo favorable. La administración pública puede expedir, con efecto retroactivo, un acto administrativo, solo cuando produzca efectos favorables a la persona y no se lesionen derechos o intereses legítimos de otra. Los supuestos de hecho para la eficacia retroactiva deben existir en la fecha a la que el acto se retrotraiga- (Artículo 102 COA)

ACTO DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN

¿Qué es el acto de simple administración?

Desde el punto de vista de Ibarra & Macías (2021) el acto de simple administración es una declaración de voluntad de la administración interinstitucional, es decir, que produce efectos en el seno de la propia administración o de las entidades que la componen, pero no por parte del contribuyente.

En primera instancia es importante acotar como determina la legislación ecuatoriana al acto de simple administración, es por ello que acorde al COA (2017) menciona que: *“Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o interadministrativa, hecha en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales e indirectos”* (art. 120).

En este sentido, es necesario recalcar que el acto de simple administración como tal no va más allá de eso, es decir no pasa a ser un acto administrativo, ya que solo es aquella declaración de voluntades que se presentan entre instituciones o miembros de instituciones públicas, dicho esto, se puede analizar al acto de simple administración como un paso necesario y de gran relevancia para llegar hacia un acto administrativo. De acuerdo a Pozo (s.f., p.19) el acto administrativo es aquel *“Instrumento típico por el cual la administración, en el ejercicio de las competencias que le asigna el ordenamiento jurídico, ordena, prohíbe, autoriza, concede o niega algo a los ciudadanos, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes”*

En cuanto al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva ([ERJAFE], 2002) dictaminaba que el acto de simple administración es: *“Toda declaración unilateral, interna o*

interempresarial, hecha en el ejercicio de la función administrativa que indirectamente produce efectos jurídicos individuales pues afecta únicamente a los administrados por actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en consecuencia” (art. 70).

Por consiguiente, conforme el análisis de cada definición se puede deducir que no se alejan de aquella esencia del acto de simple administración, el cual básicamente se da en sectores internos y no dejan de ser tomada como aquella decisión unilateral interna; cabe recalcar que “la unilateralidad se refiere a la participación de una sola parte en una determinada situación, excluyendo a la otra parte de posibles obligaciones” (Morales, 2020, párr.1).

Algo que se mencionará más adelante es acerca de la impugnabilidad del acto de simple administración, la cual no procede, pero si se pueden subsanar cualquier tipo de errores que existan dentro del acto de simple administración, siempre y cuando el mismo no haya caído en caducidades. Subsanan hace referencia a “remediar o a su vez reparar un defecto” (Cuadros, 2023, párr.5). Por tanto, el acto de simple administración es una declaración de voluntad de la administración interinstitucional, es decir, que produce efectos en el seno de la propia administración o de los organismos que la componen, pero en este sentido la misma no produce efectos por parte del contribuyente.

“El acto de simple administración sostiene la voluntad de la administración pública” (Jaramillo, 2022, p.9). La voluntad es aquella capacidad jurídica que tiene la administración pública en cuanto a la toma de decisiones en los asuntos de su competencia, cabe recalcar que debe sujetarse siempre a la legislación y buscar el bien común. Hay que decir que, cuando se refiere al acto de simple administración, se encuentra relacionado con los actos interinstitucionales, debido a que muchas veces este sirve como fuente de comunicaciones o relaciones entre las instituciones del sector público y sus funcionarios (Sanmartín, 2021).

Por consiguiente, para dejar establecido aquel concepto deducido por parte del análisis doctrinal, se establece que existen dos factores importantes a saber: el primero en que siempre será aquella decisión que debe nacer de la voluntad por una entidad administrativa; y por consiguiente el hecho de saber que no es como tal un acto administrativo y que no puede ser impugnado, pero si se puede subsanar errores en caso de que proceda.

Naturaleza del acto de simple administración

La naturaleza del acto administrativo simple es consultiva, procesal simple o preparatoria, ya que estos estarán vinculados con la entrega del acto administrativo. (Jaramillo, 2022, p. s/p)

“los actos de simple administración de acuerdo a su naturaleza no transmiten efectos jurídicos de forma directa hacia los administrados” (Vásquez, 2022, p. s/p).

El acto de simple administración puede presentarse en los siguientes documentos:

Instrucción, orden de servicio o sumilla

A continuación, se enlistan varias citas que permiten una conceptualización terminológica:

- “Es un documento que es ocupado por un órgano de mayor jerarquía para hacer saber varios puntos de instrucciones u órdenes sobre el funcionamiento interno del organismo (Universidad de Granada, 2022, p. s/p).
- “Las sumillas son pequeñas notas que se puntualizan al lado de un párrafo, generalmente a lado izquierdo, y se utilizan para resaltar lo más importante del texto (Mundopositor, 2002, p. s/p).

- “La sumilla conserva la idea de suma como la conclusión o la parte esencial de una cosa” (Cortez, 2018, p. s/p). A partir de este concepto se puede entender que la sumilla contiene lo más importante de un documento en un número reducido de palabras.
- “Las Instrucciones y órdenes de servicio pueden o no ser publicadas, puesto que, no alterará a la validez de estas” (Rebato, 1998, p. 166).
- “Las instrucciones no poseen valor normativo, ya que solamente se centran en establecer maneras de actuar, pautas, tips para que los órganos mejoren sus actividades día con día” (Jurídico Administrativo, 2023, p. s/p).
- “Las instrucciones deben ser vinculantes, es decir, no solo dirigida para los órganos dependientes sino para la propia administración por la relación que existe entre ellos.” (Domenech, 2023, p. s/p).
- Según el COA (2017) establece un acto de simple administración puede presentarse en:

Instrucción, orden de servicio o sumilla: *Los órganos administrativos pueden dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes a través de una instrucción, orden de servicio o sumillas claras, precisas y puestas en conocimiento a la persona destinataria. Pueden constar insertas en el mismo documento al que se refieren o por separado, para su instrumentación se puede implementar cualquier mecanismo tecnológico. Su incumplimiento no afecta a la validez del acto, independientemente de la responsabilidad disciplinaria de la o del servidor público. (art.121)*

De acuerdo con lo antes mencionado, se puede colegir que una instrucción, orden de servicio o sumilla es un documento utilizado por un órgano superior para exponer una serie de instrucciones u órdenes sobre la organización interna y el funcionamiento de los servicios que dependen de él o para indicar una determinada interpretación jurídica. Puede estar dirigida a todos los servidores subordinados o a una parte de ellos. Se puede utilizar para dar información o para solicitar alguna contribución.

Instrucción, orden de servicio o sumilla

Requisitos	Contenido
Título	Nombre del tema del cual se va a tratar la instrucción, orden de servicio o sumilla.
Fecha	Se debe indicar el día (en número), seguido del nombre del mes y del año con 4 cifras.
Destinatarios	Es necesario precisar a qué órgano o colectivo se dirige.
Cuerpo	Es necesario empezar manifestando los motivos del envío, seguido de los argumentos que lo respaldan, estructurando de forma adecuada y entendible la información.
Despedida	Nombres completos de la persona que firma el documento.

Nota. La instrucción, orden de servicio o sumilla requiere de ciertos requisitos para que tenga validez y sea comprendida por todo quien lo lee. Fuente. Suárez et al. (2023).

Dictamen e Informe

A continuación se enlistan varias citas que permiten una conceptualización terminológica:

- “El dictamen incluye las explicaciones de la situación un componente de valoración y de decisión respecto a qué hacer con dicha información” (Castillero, 2019, p. s/p).

- “El objetivo del dictamen es anunciar todas las razones por los que se ha planteado la ejecución del dictamen, fundamentándolos cada uno” (Universidad de Cádiz, 2018, p. s/p). “Un informe es un texto expositivo en el que la información que se proporciona es objetiva y sin contener ninguna interpretación o subjetividad” (Castillero, 2019, p. s/p).
- “Un informe administrativo es un documento escrito que presenta cual es la situación actual de la administración o cualquier otro tipo de actividad como estudios o proyectos administrativos enfocados en el mejoramiento de la administración pública” (Lifeder, 2021, p. s/p).
- El COA (2017) manifiesta que un acto de simple administración se puede otorgar mediante un dictamen o informe, por tanto:

El dictamen e informe aportan elementos de opinión y juicio para la formulación de la voluntad administrativa. Cuando el acto administrativo requiere fundamentarse en dictámenes e informes, en estos estará expresamente previsto en el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento. Únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos (Art. 122).

Requisitos	Contenido
Determinación del asunto	Establecer que caso es, a que se relaciona y los hechos.
Fundamento	En que normas se fundamenta, además se debe relacionar con los hechos.
Anexos necesarios	Informes de áreas técnicas especializadas
Conclusiones, pronunciamiento y recomendación	Es necesario precisar que el informe no tendrá conclusiones, pero el dictamen sí, juntamente con las debidas recomendaciones.

Nota. El dictamen o informe debe contener de forma clara y precisa el caso, las normas en las cuales se fundamenta, informes adicionales de diferentes áreas para finalmente llegar a una conclusión y emitir un pronunciamiento que exponga recomendaciones. Fuente. Suárez et al. (2023).

Alcance del dictamen o informe.

El dictamen o informe se referirá a los aspectos objeto de la consulta o del requerimiento; a las materias objeto de la competencia del órgano emisor y a los aspectos que incumben a la profesión, arte u oficio, de los servidores públicos que lo suscriben. (Artículo 123 COA)

Contenido del dictamen o informe.

El dictamen o informe contendrá:

1. La determinación sucinta del asunto que se trate.
2. El fundamento.
3. Los anexos necesarios.

Los dictámenes contendrán, además, de forma inequívoca, la conclusión, pronunciamiento o recomendación. (Artículo 124 COA)

La motivación en un informe o dictamen es muy importante y la misma se enfocará solamente a las normas constitucionales, legales o reglamentarias que posean una vinculación directa con el

asunto tratado. Por tanto, cuando se trata de un informe, se hace alusión a un relato y exposición de todos los hechos suscitados o generados sin que en el mismo se establezcan juicios de valor, opiniones o sugerencias.

Por tanto “la motivación siempre se hará a través de la doctrina, normas y ordenamientos legales de cada país” (Vega, 2021, p. s/p).

Por tanto, en un ámbito general, “La motivación debe demostrar que la decisión tomada es legal y justificada, con base en los elementos de apoyo, que, en este caso, serían las normas y leyes vigentes y actualizadas” (Pérez, 2005, p. 01).

Impugnabilidad de los actos de simple administración

Por su carácter consultivo y preparatorio, los actos de simple administración son inimpugnables, pero su insuficiente otorgamiento puede dar lugar a la impugnación de la disposición fundada en ellos en caso de ser erróneas o si se ha omitido su transcripción, no pueden ser impugnados válidamente. “Solo en cierto caso, se dará el derecho a impugnar los actos administrativos, cuando estos, omitan los actos administrativos simples necesarios para la creación de la potestad administrativa” (Méndez, 2019).

En este sentido se puede apreciar que el acto de simple administración al ser un acto meramente declaratorio de voluntad y que el mismo no necesariamente da paso para poder llegar a tener un acto administrativo, no tiene aquella característica de ser impugnable, su impugnabilidad queda segregada y más bien recaen aquellas importantes recomendaciones que el mismo acto de simple administración debe presentar para dar paso al acto administrativo, por ende solamente se puede subsanar cualquier error del mismo pero no alegar su impugnabilidad.

Los actos de simple administración, por su carácter consultivo y preparatorio, no son impugnables, pero su insuficiente integración puede dar lugar a la impugnación de la decisión fundada en ellos si son erróneos o si se ha omitido su incorporación. Los actos de simple administración son propiamente inimpugnables, ya que no externalizan la decisión ni la voluntad de las entidades, sino que contribuyen al criterio de autoridad, ya que preceden a la decisión administrativa y generalmente se dan en forma de informes u opiniones técnicas (Sanmartín, 2021).

El COA (2017) establece que: Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa (art. 217).

Aquellas opiniones técnicas siempre deben de ser otorgadas a través de informes, he aquí la importancia del acto de simple administración, porque mediante aquella declaración se contribuye a mejorar cualquier aspecto que se esté suscitando dentro de cualquier relación administrativa, por lo que cabe manifestar la importancia del dictamen en el acto de simple administración. En consecuencia, la importancia que siempre existe la necesidad de que el mismo esté acompañado al final por un dictamen con el fin de ayudar al mejoramiento de cualquier aspecto administrativo.

“Es necesario tener en cuenta que, que sí bien impugnar es un derecho muy importante y fundamental de carácter constitucional, también posee límites previstos, tanto en la Constitución como en las demás leyes” (Villacís, 2021, p. 50).

CONTRATO ADMINISTRATIVO

Código Orgánico Administrativo (COA), en su "Art. 125.- Contrato administrativo. *Es el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa. Los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia.*". (Código Orgánico Administrativo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de Julio 2017.)

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), en su Art.6, numeral 5, establece que:

Contratación Pública

Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial Suplemento 395 del 4 de Agosto de 2008.)

Características de los contratos administrativos

Formalismo

El contrato administrativo es estrictamente formal, y para su plena validez debe cumplir una serie de requisitos previstos en la ley, el procedimiento para contratar también está previsto en la ley, la administración no tiene libertad de elegir con quien contratar, sino que la ley establece el oferente con la oferta más ventajosa, entre otras condiciones que satisfagan el interés general.

Desigualdad jurídica

Al ser el contrato administrativo un mecanismo para cubrir necesidades de bienes o servicios sociales que satisfagan el interés general, los contratos administrativos gozan de atribuciones legales especiales a la administración pública, pues el interés general debe prevalecer por sobre el particular.

Cláusulas exorbitantes

Una de las principales diferencias de los contratos administrativos con los civiles, es la presencia de las cláusulas exorbitantes al Derecho común, inusuales en el Derecho privado, entre ellas están la interpretación unilateral del contrato administrativo, modificación unilateral del contrato administrativo *ius variandi*, terminación unilateral del contrato administrativo, etc.

Algunas corrientes, especialmente en Francia, hacen énfasis en estas características para diferenciar entre contratos administrativos y contratos civiles, en España se manifiesta que las cláusulas exorbitantes aparecen como una consecuencia de la naturaleza del contrato administrativo. Ellas existen para dar viabilidad a los fines del Estado y precautelar el interés general, dando superioridad jurídica a la administración pública en la relación contractual.

Intuitio personae

El cumplimiento del contrato administrativo tiene carácter personalísimo, para ser acreedor de un contrato administrativo el contratista debió haber cumplido con el proceso precontractual (poseer capacidad legal, económica, técnica, etc.) y una vez declarado idóneo, será adjudicado dicho contrato. Con base a ello, el contratista no podría ceder el contrato a otro, ni subcontratar salvo excepciones, pues ilógico sería cederle a quien no participó en el proceso precontractual o que no cumpla con los requerimientos establecidos, por ende, no habría razón de ser del proceso de contratación pública.

Principio de inmutabilidad

Los contratos administrativos empezaron rigiéndose por el Derecho Civil, pero dado que su fin es satisfacer intereses públicos, le dieron un carácter especial a este tipo de contratos, con características propias y distantes del contrato entre privados.

Principios como el de inmutabilidad, *pacta sunt servanda (lo pactado se respeta)* o *contractus lex inter partes (el contrato es ley para las partes)*, quedaron siendo propios del contrato entre privados.

Principio de mutabilidad

Diferenciándose del derecho privado, el contrato administrativo no goza de rigidez, pues el Estado cumple un rol de precautelar el interés general, condición misma que pone en desigualdad y subordinación a los particulares frente al Estado.

La adecuación de la figura del contrato dentro de la actividad administrativa involucra una modificación en los principios esenciales y disposiciones comunes en materia contractual, modificaciones que derivan esencialmente una serie de prerrogativas que en general posee la Administración Pública, debido a la finalidad específica que debe cumplir en todas sus actuaciones, cual es la satisfacción del interés público o general. (Ayala Ayala, 2007, p.17).

En palabras de Herrera Barbosa Benjamín (2004), el contrato administrativo por su naturaleza es mutable, sujeto a cambios que se acomoden al interés general, respetando la ecuación económica inicialmente pactada. (p.310).

Los contratos administrativos son un acuerdo de voluntades entre la administración pública y aquel o aquellos administrados que sean sujetos de derecho que tiene lugar en el ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos como la creación, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones. Así, el contrato administrativo debe velar por el bienestar colectivo de los administrados, respetando los principios de la contratación pública en la satisfacción de las necesidades públicas.

Los contratos administrativos, siendo como son una parte o una forma de la actividad administrativa, tienen una finalidad específica y propia, distinta de la que es inherente a la generalidad de los contratos de derecho privado, y que no es otra que la satisfacción y el logro del interés público, de las necesidades colectivas, siendo esa finalidad, precisamente, la que les da y define su naturaleza jurídica como tales y los efectos y consecuencias que les son específicos. (Escola, 1989, p. 160)

En los contratos administrativos la actuación de la administración pública se halla estrictamente limitada a las facultades que el mismo ordenamiento jurídico le otorga; por tanto, su potestad al momento de tomar decisiones para la satisfacción de las necesidades públicas se sujetará a la ley y a los principios de la contratación pública. Al respecto, Díaz & Rodríguez, (2016), identifican entre otros principios lo siguiente: La actividad contractual de la administración pública debe ejecutarse sobre la base de los principios de la contratación pública entre los cuales identifica:

A) Principio de igualdad entre los oferentes a efectos de garantizar su participación en las mismas condiciones y oportunidades.

B) Principio de transparencia y publicidad cuyo objeto es garantizar a todos los oferentes un concurso público que permita una competencia equitativa a fin de acceder a las mejores condiciones de bienes y servicios.

El contrato administrativo es distinto al contrato civil. Su naturaleza responde a la concepción de ser un acto de colaboración voluntaria con la Administración Pública, destinado a satisfacer funciones esenciales del Estado, es decir, fines públicos; disfrutando la Administración de prerrogativas que se concretan en facultades (dirección, modificación, resolución, ejecución, etcétera) llamadas cláusulas exorbitantes, que se fundan en el interés público. (Pérez, 2002, p. 8) El contenido y celebración del contrato administrativo se enmarca en el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, de modo que, sus cláusulas y condiciones no pueden verse sujetas del arbitrio de las partes intervinientes. Por tanto, deben reunir ciertos elementos propios de su naturaleza, respecto de lo cual Ubidia, (2009), como elementos esenciales del contrato administrativo manifiesta:

- 1) Los sujetos: por un lado la administración pública sobre la base de la competencia; y, por otro, el administrado con capacidad legal para ejercer derechos y contraer obligaciones.
- 2) El objeto como la consecuencia o efecto que se pretende alcanzar.
- 3) La finalidad que consiste en satisfacer el interés público.
- 4) La forma que consiste en que el procedimiento para la constitución y suscripción de un contrato administrativo se enmarque en el ordenamiento jurídico vigente.
- 5) El elemento moral, básico en todo contrato administrativo en pro de la eliminación de la corrupción.

La sumisión preferente al Derecho administrativo es la característica normativa que otorga a los contratos del estado regulados por la Ley y su perfil institucional, y los configura como una categoría independiente con alejadas raíces en el Derecho privado de obligaciones que seguirá aportando, mañana como ayer, el valor secular de su esquema jurídico; contrato y Derecho administrativo se unen para dar vida a un ente original. (Morales, 2007, p. 44)

Es evidente que el contrato administrativo requiere el cumplimiento de condiciones para su elaboración y ejecución; así como también, para la solución de las controversias que pudiesen tener lugar en función del mismo. Así, los actos y hechos administrativos, los de simple administración y actos normativos ejecutados en la preparación de la voluntad administrativa contractual forman parte del procedimiento administrativo mediante el cual se conforma la voluntad inserta en el contrato administrativo; por lo que, son sujetos -de ser el caso- de impugnación en sede administrativa y judicial; sin perjuicio de la posibilidad de acudir a los procesos de mediación y arbitraje para la solución de las diferencias que pudiesen presentarse entre las partes contratantes.

Requisitos de los Contratos. - Son requisitos para la celebración de los contratos, los siguientes:

1. La competencia del órgano de contratación;
2. La capacidad del adjudicatario;
3. La existencia de disponibilidad presupuestaria y de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las obligaciones; y,
4. La formalización del contrato, observando el debido proceso y los requisitos constantes en la presente Ley y su Reglamento. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, art. 68)

Por tanto, los contratos administrativos, al no reunir estos requisitos, pueden ser sujetos de nulidad, quedando en potestad del Procurador General del Estado demandar la nulidad del mismo tan pronto llegue a su conocimiento estas irregularidades; sin perjuicio de las responsabilidades que tenga lugar en contra de quienes intervinieron en su formación y celebración. Así mismo, los actos ejecutados en la preparación de la voluntad administrativa contractual son sujetos de impugnación en vía judicial de conformidad con la normativa legal constante en el COGEP; y, administrativa de conformidad con el COA, conforme se ha evidenciado para el caso de los actos administrativos.

Solución de Controversias.

De existir diferencias entre las partes contratantes no solventadas dentro del proceso de ejecución, podrán utilizar los procesos de mediación y arbitraje en derecho, de conformidad con la cláusula compromisoria respectiva. (Artículo 126 COA)

HECHO ADMINISTRATIVO

Los hechos administrativos consisten en las actuaciones materiales técnicas o físicas que se ejecutan en ejercicio de la función administrativa, produciendo efectos jurídicos directos o indirectos y que pueden ser sujetos de impugnación; en efecto, hecho y acto administrativo pueden confundirse, pues ambos son expresiones de la voluntad de los órganos de la administración pública; sin embargo, su diferencia radica en que el acto administrativo se manifiesta en la voluntad oral o escrita de la administración pública dirigida al conocimiento de los particulares; en tanto que, el hecho administrativo se constituye de forma directa en una actuación de la administración pública de la cual se deduce, cual es la voluntad de la misma.

Hecho administrativo. *Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo.*

Los hechos administrativos, contrarios al acto administrativo presunto que resulte del silencio administrativo positivo, conforme con este Código, son ilícitos.

Las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación o requerir las reparaciones a las que tengan derecho, de conformidad con este Código. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 127)

La administración pública en ejercicio de la función administrativa si llegase a ejecutar un hecho administrativo que afecte a los administrados, da lugar a que la persona afectada pueda denunciarlo o en su defecto presentar el reclamo correspondiente ante la autoridad competente; sin perjuicio de que en caso de negativa al reclamo, pueda acudir a sede administrativa o judicial para impugnarlo conforme el ordenamiento jurídico determinado para los actos y contratos administrativos; sin embargo, en caso de que el hecho administrativo vulnere derechos de las personas, éstas podrán hacer uso de las garantías jurisdiccionales para hacer respetar sus derechos.

El acto de autoridad es un acto administrativo emitido por un órgano administrativo del Estado. El acto administrativo es la expresión o manifestación formal de la voluntad de la administración pública. Este acto administrativo no debe ser confundido con el hecho administrativo porque uno es la actuación material de la voluntad administrativa. Uno es formal, el otro material. El acto administrativo es decisión, el hecho administrativo es ejecución. El acto administrativo queda plasmado en un documento formal, el hecho administrativo queda plasmado en un documento instrumental. Uno debe formalizarse, el otro debe circunstanciarse. (Montes, 2010, p. 14)

Si bien el hecho y el acto administrativo son manifestaciones de la voluntad de la administración pública en ejercicio de la función administrativa, mantienen un régimen jurídico propio; al respecto Dromi (2008) manifiesta: el hecho expresa la ejecución material de un acto administrativo; por tanto, su diferencia radica en la certeza jurídica, los efectos jurídicos, la presunción de legitimidad, la impugnabilidad, la nulidad, factores que reflejan un régimen jurídico autónomo.

De este modo, tanto el hecho administrativo como el acto administrativo son manifestaciones de la voluntad de los órganos de la administración pública exteriorizadas de distinta forma; en tal sentido, es importante analizar que el hecho administrativo es un hecho jurídico que no requiere la existencia de un acto administrativo previo para generar consecuencias de orden jurídico; así, al ser una actividad de tipo material requiere la participación de un servidor público que proceda con su ejecución lo cual conlleva la posibilidad de que exista un cierto grado de error humano y por ende obligaciones entre la administración pública y los administrados.

Se concluye entonces que lo elemental del hecho administrativo es el ejercicio de la actividad administrativa, pero aquellos servidores públicos que la ejecutan deben considerar y prestar mucha cautela y atención pues un hecho administrativo también puede vulnerar derechos y garantías legales y constitucionales de los administrados, cuando su ejercicio ha tenido lugar sin la emisión de un acto administrativo previamente materializado; o, en su defecto una norma jurídica de carácter general que fundamente su procedencia y no dé lugar a que la actividad administrativa se halle viciada por razones de legitimidad, en cuyo caso, se habla de vías de hecho que son las actuaciones propias del ejercicio de la función administrativa ejecutadas incluso con el uso de la fuerza que irrespetan lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente y vulneran derechos constitucionalmente establecidos.

Precisamente esa indiferencia al ordenamiento jurídico administrativo tiene lugar por la inobservancia de los procedimientos idóneos para la ejecución de los actos que sirven de fundamento al hecho administrativo; de este manera, el cumplimiento de la función administrativa carece de la oportunidad de estar ejecutada conforme a Derecho; y, recae en un claro caso de vías de hecho donde prima la ilegalidad e irregularidad que tan solo conlleva a la vulneración de derechos fundamentales de los administrados. Es importante acotar que la ilegalidad del acto resuelto cuando el mismo no ha sido notificado por parte de la administración pública; considera lo siguiente:

En efecto, una vía de hecho en el orden administrativo tiene lugar cuando el servidor público en el ejercicio de la función administrativa no ajusta su accionar público conforme a Derecho al no fundamentar el hecho administrativo en un acto administrativo previo o no estar apoyada su actuación en las normas jurídicas vigentes lesionando derechos y garantías constitucionales de los administrados; por tanto, es imprescindible que los órganos de la administración pública actúen

en estricto apego al ordenamiento constitucional y legal vigente pues su inobservancia no solo conduce a ocasionar un grave daño a los administrados sino también al Estado quien se encuentra obligado a la reparación integral de los daños producidos desacreditando su accionar y generando malestar continuo en la sociedad.

Ejemplos del hecho administrativo

Si entendemos al hecho administrativo como actuaciones físicas, Cusi (2022) demuestra los siguientes ejemplos:

- Un edificio en estado de ruina o insalubridad sea demolido por orden del municipio.
- Un vehículo mal estacionado retirado por una grúa,
- La entrega una notificación que contiene una decisión administrativa.
- Los vendedores ambulantes desalojados por los municipales
- Una autoridad quien emite una orden de detención en ejercicio de su poder administrativo, y su ejecución por parte de los agentes de policía se considera un acto material o un hecho administrativo.

Según el autor Stober, (1995) los hechos administrativos son hechos puramente materiales que pueden tener un carácter administrativo interno tales como, por ejemplo:

- Viajes de servicio
- Revisión de cuentas
- El cierre o aperturas de las aulas en una escuela

O bien un carácter administrativo externo como, por ejemplo:

- Ingresos o cobros en un mercado
- Cuidado o mantenimiento de vías
- Gestión de un servicio de aguas
- Limpieza de un municipio etc.

Según Gordillo (2013) ejemplifica:

- Al momento que un agente de tránsito detiene el tráfico levantando el brazo.
- Cuando se utilizan señales de tránsito convencionales, como conos, triángulos, entre otros.

Otro de los ejemplos recae en la forma en la cual un Gobierno Autónomo Descentralizado brinda sus servicios a los usuarios, y lograr satisfacer las necesidades y fidelizar por sus buenos servicios prestados (Villavicencio 2016).

En base a lo establecido por Carrillo (2011) su regulación es bastante amplia y no se limita a la estricta ordenación y supervisión, lo que le permite extender el concepto y proyectar las potestades y técnicas de la regulación a muchos otros ámbitos, como:

- La organización.
- El procedimiento administrativo.
- La generación de nuevos principios de control de las potestades de regulación.

Diferencia entre el hecho y el acto administrativo

En la legislación ecuatoriana, el hecho administrativo son actuaciones físicas ejecutadas por la función pública por lo que no son documentales, por otro lado, un acto administrativo son resoluciones o decisiones tomadas por la función administrativa que tiene consecuencias legales directas para los individuos, (COA, 2017, art. 98). Por lo que esa voluntad se expresa a través de documentos físicos y/o digitales. “El hecho administrativo, como distinción de poder, establece sus propias especificaciones que le distinguen del acto administrativo”. (Cordero, 2010, p. 2).

De acuerdo con Huamán, (2012) se establece una distinción entre el hecho y el acto administrativos, el hecho se refiere a una acción física, técnica u operativa llevada a cabo por un órgano estatal en el ejercicio de sus funciones administrativas. Por otro lado, el acto administrativo se define como una expresión de voluntad que tiene carácter intelectual y busca producir efectos jurídicos de naturaleza administrativa. Este último “el acto administrativo es una declaración de voluntad de la administración pública, dirigida a conseguir efectos prácticos reconocidos y protegidos por el derecho”(Zanobini 1954, p. 311).

“El hecho administrativo tiene como elemento importante la parte de la aplicación, es decir, representa las actividades o el hacer de la administración” (Garzón 2020, p. 197). En relación con ambas figuras administrativas, el acto administrativo implica una declaración de voluntad intelectual, una decisión tomada por la administración. Por otro lado, el hecho administrativo representa la acción de naturaleza material, son puramente acciones concretas y prácticas, lo que implica una distinción entre la dimensión físicas e intelectual de la administración pública llevada a cabo por los servidores públicos.

Entonces, la declaración de voluntad de la administración provocará deberes, donde estas acciones correspondientes al hecho administrativo son de naturaleza material, lo que implica que están relacionadas con la ejecución de tareas, procesos o actividades tangibles que no abarcan la dimensión intelectual de la administración pública.

Esto indica que no se refiere a las decisiones, análisis, planificación o aspectos cognitivos relacionados con la administración, la dimensión intelectual se refiere más bien a las actividades que involucran el pensamiento, la evaluación y la toma de decisiones basadas en el razonamiento y la interpretación de la información. De acuerdo con Riascos, (2015) el acto administrativo es la herramienta principal del sustento de la decisión de la administración pública al momento de emitir sus diversos pronunciamientos, lo que significa que los actos administrativos son la forma principal y fundamental en que la administración pública respalda y comunica sus decisiones.

“Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico” (García 2003, p. 218). Se puede identificar otra distinción entre los actos y los hechos, y es que los primeros pueden ser anulados o declarados nulos como sanción inicial, mientras que los segundos no se anulan, sino que, en cualquier caso, generan responsabilidad por parte de la administración o, en el mejor de los casos, pueden resultar en una sentencia condenatoria para realizar acciones o proporcionar ciertas prestaciones específicas (Gordillo, 2003).

Para reforzar lo expuesto, “El hecho administrativo, no es anulable, no exige de motivación, puede ser antecedente del acto o autónomo, sus consecuencias son distintas, pero en su mayoría resultan en efectos jurídicos indemnizatorios” (Guevara 2006, p. 53).

De lo expuesto se colige que el hecho administrativo no es anulable, lo que implica que no puede ser revocado o invalidado una vez que ha ocurrido, esto sugiere que sus efectos y consecuencias no pueden ser deshechos o descartados. Además, se menciona que el hecho administrativo no

requiere de motivación, esto significa que no es necesario que exista una justificación explícita o fundamentación para la realización del hecho administrativo. A diferencia del acto administrativo, no es necesario proporcionar una debida motivación de las razones detrás de su ejecución.

En ese sentido la motivación es “la expresión formal en el acto administrativo de las razones de hecho y de derecho en las cuales el acto se basta a sí mismo” (Matthei Da Bove & Rivadeneira 2021, p. 264). De esta forma, los motivos constituyen presupuesto necesario de todo acto administrativo, pudiendo ser jurídicos esto es, la causa legal justificatoria del acto. Esto significa que la motivación es una parte esencial y formal de cualquier acto administrativo, no es simplemente un detalle opcional, sino una parte fundamental que debe estar presente en el acto. Por otra parte, para Navarro, (2016) el deber jurídico de motivar encuentra su razón de ser en el poder que es garantía de la observancia del deber; derecho a obtener una resolución fundada.

En cuanto a las consecuencias del hecho administrativo, se menciona que son distintas y varían según el caso en particular, sin embargo, se destaca que mayoritariamente produce efectos jurídicos indemnizatorios. Esto implica que, en la mayoría de los casos, los efectos legales del hecho administrativo están relacionados con la compensación económica o indemnización por los daños o perjuicios ocasionados.

De manera adicional existe una gran diferencia entre acto y hecho administrativos, de lo cual la norma administrativa recae simultáneamente en una contradicción, es importante entonces destacar las causas de extinción del acto administrativo, por un lado, y por otro, aquellos actos que la Administración Pública al dictarlos pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación (Molina, et al., 2021).

“Es conveniente recordar que el error sucede cuando los hechos representados en la mente del emisor del acto no coinciden con la realidad” (Rojas 2022, p. 86). Esto implica identificar y comprender los motivos o circunstancias que pueden llevar a la finalización o terminación de un acto administrativo. Al conocer estas causas, se puede tener un mejor entendimiento de las situaciones en las que un acto administrativo deja de producir efectos legales. Por otro lado, se hace referencia a los actos en los que la administración pública, al dictarlos, puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Los actos administrativos tienen validez inmediatamente después de su emisión y ya existen como tales, pero no surten efectos hasta que son notificados. En el hecho es que la administración ya ha tomado una decisión efectiva sobre la finalización del procedimiento y no es jurídicamente aceptable que pueda modificar o sustituir la decisión administrativa ya adoptada antes de haber sido informada al respecto (Vargas, 2014).

Comparación entre acto y el hecho administrativo.

	Acto administrativo	Hecho administrativo
Definición	Son resoluciones que pone fin a un procedimiento administrativo y genera efectos jurídicos directos.	Son actuaciones u operaciones físicas de la administración pública que produce efectos jurídicos directos o indirectos.
Por medio de	Los documentos físicos o digitales	No es documental, pero puede traer a consecuencia un resultado escrito en caso de una reclamación.
Extinción	Agota con su cumplimiento, el acto se extingue, cuando hay una resolución	Se agota con su cumplimiento y de no ser competentes se considera nulo.
Control judicial	Puede ser impugnado, en caso de no haber notificación previa	Puede ser impugnado y la administración pública son responsables.
Ejemplo	Una resolución de la Agencia de tránsito donde se prohíbe el estacionamiento en la calle principal de Riobamba durante los días festivos.	La inspección de un establecimiento comercial por parte de una autoridad. Proceso de contratación de un nuevo empleado público en el municipio.

Nota: En la presente tabla se compara la diferencia entre un acto y el hecho administrativos. Taday y Camas (2023).

ACTO NORMATIVO DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

Estos actos son normas de carácter general y abstracto que se integran al ordenamiento jurídico con el objeto de modificar, derogar y/o aclarar derechos y obligaciones de los administrados, que no se extinguen con su aplicación como es el caso de los actos administrativos; en efecto, su aplicación fortalece el acto normativo y su vigencia hasta el momento que sea derogado de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

ACTO NORMATIVO. - Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa. De conformidad con la Constitución corresponde al presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria. Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados, siempre que la decisión involucre a la generalidad de los diversos sectores. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, art. 80)

Para que las normas jurídicas gocen de validez, se torna imprescindible que el acto normativo mediante el cual tuvo lugar su creación, se halle contemplado y permitido por la legislación vigente, fundamentando su accionar en la competencia de la autoridad pública de quien emana el acto normativo; entonces, la eficacia del acto normativo radica en la consecución del principio de validez de las normas, donde el acto normativo emana de autoridad pública competente que ejerce sus funciones en el marco de las potestades legales que le facultan otorgar la plena validez de la norma jurídica.

Acto normativo de carácter administrativo. *Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.* (Artículo 128 COA)

Potestad reglamentaria del Presidente de la República. Le corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las leyes formales, de conformidad con la Constitución.

El ejercicio de la potestad reglamentaria es independiente de la competencia normativa de carácter administrativo que el Presidente de la República ejerce en relación con el conjunto de la administración pública central. (Artículo 129 COA)

La administración pública a través de sus máximas autoridades administrativas ejerce la competencia normativa en el marco administrativo del órgano de la administración pública a su cargo; por tanto, es indispensable que los actos normativos sean emitidos por órgano competente sobre la base de la legitimidad y la oportunidad, considerando para ello la materia, la jurisdicción y el tiempo; y, surtirán efecto desde su publicación el Registro Oficial, salvo urgencia debidamente justificada donde sus efectos tendrán lugar desde su expedición.

Competencia normativa de carácter administrativo. – *Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública. La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley* (Artículo 130 COA)

El ejercicio de la potestad normativa debe efectuarse en estricto apego al marco constitucional vigente, pues esta facultad no puede -bajo ningún concepto- superar su alcance de regulación y control ejercido por la administración pública, bajo la premisa de ser llamados a velar por el cumplimiento de la norma constitucional y legal. En consecuencia, los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados, emiten y ejecutan actos normativos que conllevan determinadas características según su naturaleza; para ello, su capacidad normativa, permite la creación de los mismos que se integran en el ordenamiento jurídico vigente y se materializan con el ejercicio de la función pública.

Prohibiciones.

Las administraciones públicas que tengan competencia normativa no pueden a través de ella:

1. Restringir los derechos y garantías constitucionales.
2. Regular materias reservadas a la ley.
3. Solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley.
4. Regular materias asignadas a la competencia de otras administraciones.
5. Delegar la competencia normativa de carácter administrativo.
6. Emitir actos normativos de carácter administrativo sin competencia legal constitucional.

(Artículo 131 COA)

La administración pública se configura como una estructura de organismos institucionales encabezados por el presidente de la República, que tienen bajo su responsabilidad el conjunto de potestades administrativas como el cumplimiento de las normas jurídicas, capacidad normativa y la aplicación de sanciones en casos de desobediencia de sus disposiciones o contravención de la ley. Por tanto, todo órgano con capacidad normativa se encuentra en la obligación de ajustar su

accionar de conformidad con los derechos y garantías establecidas en la norma constitucional y los tratados internacionales; de esta manera, bajo esta potestad normativa, no es viable la expedición de normas jurídicas que restrinjan derechos o garantías constitucionales, por cuanto es responsabilidad estatal garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 225)

Por tanto, la administración pública se constituye en un servicio en beneficio de los administrados, cuyo único fin es velar por la satisfacción de las necesidades públicas, ejerciendo sus facultades de conformidad con las competencias que el ordenamiento jurídico vigente les atribuya, garantizando los derechos y garantías constitucionalmente establecidos, so pena de ser sujetos de responsabilidades por los actos u omisiones que en ejercicio de la función administrativa contravengan lo señalado. Al respecto, Sánchez (2007) dice: La administración pública es la parte más visible del gobierno, el sistema de conocimiento en el cual se pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas que trabajen por un bien común.

Se concluye entonces, que los actos normativos constituyen toda actividad administrativa en virtud de la cual tiene lugar la emisión de normas, reglamentos y leyes tendientes a alcanzar el bienestar colectivo de una sociedad; sin embargo, es necesario tener claro que los reglamentos no son sujetos de recursos en vía administrativa sino de reclamos, respecto de lo cual el ordenamiento jurídico vigente señala:

Los reclamos administrativos.

En las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender:

- a) La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnen los actos de simple administración;
- b) La cesación del comportamiento, conducta o actividad; y,
- c) La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto.

En cuanto a la tramitación de una reclamación, ésta debe ser presentada ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto normativo; o ante aquél al cual va dirigido el acto de simple Administración. El órgano puede dictar medidas de mejor proveer, y otras para atender el reclamo. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, art. 172)

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales como parte del sector público gozan también de esta capacidad normativa ejercida en muchos casos mediante la

expedición de ordenanzas con jerarquía de ley y con el carácter de obligatoria en la jurisdicción para la cual ha sido emitida.

AUTOTUTELA DE LA LEGALIDAD Y CORRECCIÓN DE LOS ACTOS

De acuerdo con Riedi (2009) el principio de autotutela es una potestad de la Administración, ya que le permite ejercer por sí misma la corrección y subsanación de actos que contengan algún tipo de vicio de nulidad absoluta, lo cual implica que no tiene efecto jurídico alguno, un caso de nulidad absoluta es cuando dicho acto es emitido por una autoridad no competente por lo cual no genera efecto alguno, en tanto dicha potestad de la cual menciona Riedi puede ser ejercida de manera autónoma sin intervención de entes externos.

En este sentido el autor manifiesta que el principio de autotutela radica en la potestad de la administración de poder ejercer de manera autónoma en la toma de decisiones, es considerada así debido a que esta figura debe estar sujeta a ciertos límites y garantías para evitar abusos de poder. En este sentido, se requiere que exista un procedimiento administrativo adecuado dentro de los límites establecidos por la ley y respetando los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, Rondón habla de la existencia de la revocatoria de la autotutela administrativa conceptualizándola como aquel principio en virtud del cual la Administración debe cuidar que la emisión de sus actos siga el principio de legitimidad, dando a entender entonces que todo acto que sea contrario al ordenamiento jurídico, a sus leyes, a los derechos de los ciudadanos, debe ser reformado siguiendo las estipulaciones de respeto hacia la sociedad y la Ley (Rondón como se citó en Riedi, 2009).

De tal manera la Administración mediante esta atribución que tiene el Estado puede rectificar sus actos de haber ilegitimidad o afectación hacia los ciudadanos, dependiendo de la gravedad del acto la administración procederá a su anulación o corrección, en tanto esta debe ser practicada de forma consciente para no afectar de manera más grave a los derechos de las personas o para corregir aquellos actos que se encuentren contrarios a las leyes estipuladas dentro del país.

La autotutela según Espugles (2018) "Trae causa de la propia legalidad" (p.308). Es importante recalcar que la autotutela se basa en el principio de legalidad, que es uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho; este principio establece que la administración pública debe actuar dentro de los límites y procedimientos establecidos por la ley, en otras palabras, la Administración Pública está sujeta a la legalidad y debe ajustar sus actuaciones a las normas y disposiciones jurídicas vigentes.

Cuando la entidad Pública detecta que ha realizado un acto o procedimiento administrativo que no se ajusta a la legalidad, tiene la facultad y la obligación de corregirlo de oficio. Esto significa que puede anular, modificar o revocar sus propios actos administrativos que sean contrarios a la ley, incluso sin necesidad de que exista una impugnación externa por parte de los interesados.

Es así que la autotutela trae causa de la propia legalidad porque el Estado, como garante del orden jurídico, tiene la responsabilidad de velar por la legalidad en el ejercicio de sus funciones. Esta facultad le permite corregir sus errores y garantizar que sus actos se ajusten a las normas legales, protegiendo así la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos, entendiéndosela, así como un privilegio referido a las relaciones de la administración con otros sujetos, pero no supone la exclusión del control de los tribunales, también se ejerce con el fin último de defender los intereses generales.

Autotutela Administrativa

A la autotutela se le entiende como la capacidad que tiene en este caso la Administración Pública para establecer según su criterio lo que se encuentre de acuerdo a las leyes, de esta manera puede imponer unilateralmente los diferentes derechos y obligaciones que crea pertinentes para con los ciudadanos, de la misma manera tiene la potestad de hacer ejecutarlos sin tener que acudir a los diferentes tribunales de justicia que existen, los cuales son los encargados de hacer cumplir con las diferentes obligaciones que se van generando; es así como un estudioso del derecho menciona que “ésta crea, modifica, extingue y realiza situaciones jurídicas unilateralmente, por su propia autoridad, sin necesidad de auxilio judicial” (Macho, 2015, p.2). Se puede apreciar entonces que este escrito reitera la misma teoría sobre lo que es la autotutela administrativa, aunque sin lugar a duda en la presente definición es más amplia y le da ese valor agregado a esta significativa potestad que tiene la Administración Pública.

También cabe resaltar que esta potestad es considerada como aquella ventaja o prerrogativa propia e innata que dispone la Administración, ya que como se pudo apreciar esta figura ayuda para que este tipo de administraciones logren ser independientes, de igual manera debido a que responden al interés general sean rápidas y eficaces, también cabe rescatar que se expresa que esta autotutela “no se limita exclusivamente a aplicarla en la recuperación de sus bienes sino también al ámbito de control, ejecución y corrección, de las diferentes formas de manifestación de voluntad administrativa” (Sanmartín, 2021, p.34), como se puede apreciar está no solo funciona de manera específica en un aspecto sino que es amplia y el objetivo es ayudar a que la Administración Pública pueda cubrir con todas las necesidades de los ciudadanos, además de que pueda tener un correcto funcionamiento a través de la independencia que debe tener.

“La Administración, en aras de proteger, gestionar y realizar el interés público, cuenta con prerrogativas de poder público” (Galli, 2010, p.42), en base a este precepto se puede discernir que la institución busca el interés general sobre el particular, es así que cuando se trata de actos administrativos estos suelen ser aplicados y ejecutados de manera inmediata y por la propia entidad significativa, además que estos se dan sin la intervención de un juez, otro aspecto a rescatar es que estos pronunciamientos son revisados e incluso revocados pero la particularidad es que se da dentro de esta instancia, haciendo así el uso de la autotutela que estos por naturaleza tienen, esto se da por razones de vicios o incluso en el caso que adolezcan de causales de nulidad.

Clasificación de la Autotutela

La autotutela obtiene un privilegio común administrativo en el que se basa tener sus propias determinaciones sin que haya un auxilio judicial de otros. Por ello, consta de una variada división tripartita de varios doctrinarios lo mencionan, clasificándolos en:

Autotutela Declarativa o De Primer Grado

“Son aquellas disposiciones que emite la Administración Pública, los cuales gozan de una presunción tanto de legitimidad como el de ejecutoriedad” (Sanmartín, 2021, p. 35). Por ello, en base a la terminología francesa hace referencia a estos como una decisión ejecutoria debido a que estos gozan de presunción de lo que generan, en donde se da el “cumplimiento necesario, sin necesidad de tener que obtener ninguna sentencia declarativa previa” (García de Enterría y Fernández, 1999, p. 159 como se citó en Sanmartín, 2021, p. 35). Esto hace referencia a que algún acto vale por sí mismo sin que se vea la necesidad de alguna declaración previa, constituyéndolo una potestad en la que puede habilitar dentro las instituciones para así formular decisiones en base a la situación de sus administrados.

Por otro lado, este tipo de autotutela consiste en que el poder público puede declarar ante un caso particular lo que establece la ley, obteniendo eficacia frente a algún afectado de un acto en la cual se considera como legítima. Es así como esta puede suponer lo que es la constitución, la supresión o la modificación de un derecho (Rodríguez, 2021), es así que se puede apreciar que su capacidad generalmente es suprimir o modificar un derecho o decisión ejecutado por la función pública.

Autotutela Ejecutiva

A esta se la conoce como un privilegio de ejecución debido a que por medio de ella el Estado ejecutar sus decisiones sin la intervención de un tercero u orden de autoridad judicial. Esta permite que la función pública pueda imponer y ejecutar las correspondientes decisiones sobre sus administrados aun así que estos estén en contra (Sanmartín, 2021). Es decir, esta conlleva al uso directo de lo que es su propia coacción sin la necesidad del apoyo de la coacción administrada.

Además de lo mencionado, “la autotutela ejecutiva se encuentra bajo la rúbrica de la ejecución forzosa y se da en aquellos supuestos en los que los destinatarios se resisten al cumplimiento de un acto administrativo, formándose, como consecuencia de ello, un título ejecutivo” (Rodríguez, 2021, p. 24-25). Esto equivale o hace referencia de que puede constituir a la potestad de lo que habilita la Administración Pública por medio de un oficio sobre aquellos que se negasen a cumplir las decisiones ejecutorias que se hayan tomado imponiendo así su propia coacción.

La Autotutela Reduplicativa de Segundo Grado o Potencia

En esta, la administración se encarga de revisar sus propios actos, pudiendo realizarlo mediante oficio o a petición de parte. Para Zavala (2005, como se citó en Sanmartín, 2021) esto se da con el fin de que sean reformados, sustituidos, revocados o a la vez que sea puedan anularse si es que estos adolezcan en algún vicio de la obligación que deban hacer.

De tal manera esta autotutela es importante debido a que por medio de ello la institucionalidad pública pueden revisar sus actuaciones por alguna razón de legitimidad, la misma se encuentra tipificado en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo (Sanmartín, 2021), siendo de aquella forma, se otorga así a los administradores esta facultad en los casos que sean correspondientes al mismo y constituyendo una potestad de protección jurídica de la institucionalidad pública que equivale al cumplimiento de lo impuesto en la vía administrativa.

¿Prescribe o caduca la autotutela de la legalidad?

Sin lugar a duda a la autotutela se le podría entender como un súper poder que tiene la Administración Pública para ejecutar y hacer respetar sus decisiones; ya que como se hizo referencia anteriormente esta es aquella prerrogativa propia que tiene para su protección; también cabe mencionar que el principio que está siendo investigado se plasma a través de una decisión, es así que en el caso de la Administración es aquel acto administrativo que se realiza, el cual obviamente se debe encontrar revestido de validez y ejecutoriedad, además es menester aclarar que dicho acto en muchas ocasiones más de carácter definitivo, ya que cabe recordar que éste podrá ser impugnado ya sea en la misma sede administrativa o incluso en la sede judicial.

También es necesario mencionar que el fin de la autotutela es dotar de una mayor facilidad a la Administración Pública, ya que ésta permite que manifieste su voluntad, en el caso del Ecuador el cuerpo normativo que regula a la administración pública y sus instituciones, es el Código Orgánico Administrativo (COA), es así que se expresa que “El COA no deroga expresamente a las leyes con normas contradictorias, porque se lo hace de forma general y no específica, lo que

consecuentemente provocará que existan un sinnúmero de interpretaciones por parte de los funcionarios públicos” (Cañamar, 2018, p.24), con lo dicho se puede apreciar que la entidad Pública denota específicamente las prerrogativas que tiene a fin de evitar los famosos actos discrecionales por parte de la misma administración.

Además, cabe acotar que los privilegios de la autotutela se encuentran conforme a la ley, es así que “El principio de legalidad y el principio tratado en cuestión, no son principios contrapuestos, sino principios o instituciones que contemplan la realidad del ordenamiento administrativo desde perspectivas diferentes” (Calderón, 2013, p.18), ya que el primer principio muestra la perspectiva del cómo la Administración se sometía al derecho mientras que el segundo hace referencia a como la Administración se encuentra relacionada con la justicia y con los ciudadanos, además cabe recordar que en esta potestad no es ejercida en defensa de intereses propios, sino al contrario está busca la defensa de los intereses generales porque cuando esta administración está ejerciendo su potestad de autotutela no está aprovechándose de las mismas para ser juez si no que lo hace para el servicio siempre de aquellos intereses ajenos, es por ello que la administración pública al dirigirse al interés general tiene este poder absoluto.

Londoño (2022) indica que la autotutela: “no se agota únicamente con la declaración o con la ejecución de modo general. Ya que, de esta, también se predica el privilegio para la administración de reconsiderar sus decisiones finales, bien de oficio con la revocatoria directa” (p.58). De tal manera se puede entender que la administración podrá hacer valer nuevamente esta, si posterior causa una afectación a la ciudadanía, dando a entender que la misma no prescribe ni caduca, ya que, en el caso de la autotutela de la legalidad, se trata de un principio que permite a la administración pública controlar y corregir sus propios actos cuando estos son contrarios a la ley para de esta manera hacer que el interés general se imponga, ante todo.

Londoño destaca que la autotutela no se limita a la declaración o ejecución de un acto administrativo, sino que también incluye el privilegio de la administración de reconsiderar sus decisiones finales. Este privilegio se ejerce a través de la revocatoria directa, que permite a la administración anular una decisión previamente adoptada, cuando se considera necesario para garantizar la legalidad y el interés general, es así como se puede expresar que la autotutela no prescribe ni caduca, ya que este es un principio que permite a la Administración Pública controlar y corregir sus propios actos cuando sea necesario.

Alcance de la Autotutela Administrativa

El principio de autotutela administrativa se materializa a través de un proceso de revisión, el cual lleva consigo prioridades desde una perspectiva de lo que son los derechos subjetivos, la verificación de la legitimidad de los actos administrativos, pero para ello se debe considerar los límites admisibles y compatibles a los derechos que son otorgados por la Constitución (López, 1988).

Según Parejo (1986, como se citó en López, 1988) “considera a la autotutela como un principio connatural del poder público” (p. 61), esto es debido a que como bien se sabe a la Administración Pública se lo conoce por ser un ente público que es subordinado por un Gobierno, teniendo consigo la prerrogativa de ejecución forzosa de voluntad para así hacer denotar el superpoder que dispone.

En base al alcance que conlleva este principio es de gran impacto, ya que otorga a la autoridad social y política, además la función pública es el encargado de definir lo que es el interés público. Es por ello, por lo que tiende al significado de impedir una idéntica manifestación dentro de la

potestad de ejecución forzosa en cualquier de su actuación, conllevando a que la aplicación de esa potestad debe depender de la regulación sustantiva en que se de cada caso de alguna legitima de acción administrativa, estableciendo así lo que es el equilibrio entre privilegios y garantías en base a los intereses materiales del ordenamiento en cada caso correspondiente (López, 1988), es decir, se encarga de impedir una actuación forzosa a su actuación.

Además de ello, López (1988) da a conocer que las soluciones jurisprudenciales y legislativas, en base a su propósito del alcance de la autotutela, puesto que se basan en tener confrontación con algunos derechos fundamentales. Por ello, aquellas soluciones se ven articulado en torno a dos técnicas que son importantes como lo es la suspensión de actos administrativos recurridos y también la autorización judicial, que sirve para ejecutar los mismos que requieren una penetración domiciliaria (p. 62). El fin común de este principio es generar potestad de lo que dispone la administración, es una prerrogativa y el cual está sujeto de derechos.

La autotutela en el sistema jurídico ecuatoriano

Este principio se encuentra inmerso dentro del Código Orgánico Administrativo [COA], (2017) el cual dentro de su artículo 132 en relación a Revisión de oficio, manifiesta que *con independencia de los recursos previstos en este Código, el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada. El trámite aplicable es el procedimiento administrativo. El transcurso del plazo de dos meses desde el día siguiente al inicio del procedimiento de revisión de oficio sin dictarse acto administrativo, produce la caducidad del procedimiento*

Por otra parte, de acuerdo con el Código Orgánico Administrativo [COA], (2017) se indica que:

Los órganos administrativos no pueden variar las decisiones adoptadas en un acto administrativo después de expedido, pero sí aclarar algún concepto dudoso u oscuro y rectificar o subsanar los errores de copia, de referencia, de cálculos numéricos y, en general, los puramente materiales o de hecho que aparezcan de manifiesto en el acto administrativo. (Art.133).

En relación a la aclaración de conceptos dudosos u oscuros, los órganos administrativos pueden proporcionar explicaciones adicionales para eliminar cualquier ambigüedad o falta de claridad en el acto administrativo. Esto tiene como objetivo garantizar que el contenido del acto sea comprensible y no dé lugar a interpretaciones erróneas.

Por otro lado, en cuanto a la rectificación o subsanación de errores, el COA permite que los órganos administrativos corrijan errores de copia, referencia y cálculos numéricos, así como cualquier otro error puramente material o de hecho que sea evidente en el propio acto administrativo. Esta facultad tiene como propósito corregir inexactitudes o imprecisiones evidentes que no afectan la sustancia o la decisión tomada en el acto administrativo.

Es importante destacar que estas facultades de aclaración y rectificación se limitan a errores o aspectos claros y evidentes en el acto administrativo. No se permite la modificación sustancial de las decisiones adoptadas o la corrección de errores que no sean de carácter material o, de hecho. Cualquier modificación sustancial requeriría la emisión de un nuevo acto administrativo o, según corresponda, el cumplimiento de otros procedimientos legales establecidos.

Dando a entender en tanto que las administraciones una vez dictadas el acto, pueden modificar el mismo, corregirlo para que proceda de manera eficaz en su cometido y así evitar confusiones y

problemas a futuro, este acto puede ser realizada mediante la figura de corrección de actos, la cual adecuará la disposición sacándola de su error.

Como se ha mencionado con antelación el acto administrativo debe seguir un procedimiento apto siguiendo el principio de legalidad para evitar afectaciones a los ciudadanos, es así que dentro del [COA] (2017), en el art.133, segundo inciso se constata que: *Dentro de los tres días siguientes al de la notificación del acto administrativo, la persona interesada puede solicitar, al órgano competente, las aclaraciones, rectificaciones y subsanaciones. El órgano competente debe decidir lo que corresponde, en un término de tres días.*

Asimismo, el órgano competente puede, de oficio, realizar las aclaraciones, rectificaciones y subsanaciones en el plazo de tres días subsiguientes a la expedición de cualquier acto administrativo.

La solicitud de aclaración, rectificación o subsanación del acto administrativo, no interrumpe la tramitación del procedimiento, ni los plazos para la interposición de los recursos que procedan contra la resolución de que se trate.

No cabe recurso alguno contra el acto de aclaración, rectificación o subsanación a que se refiere este artículo, sin perjuicio de los recursos que procedan, en su caso, contra el acto administrativo.

De manera significativa este artículo del COA reconoce el derecho de las personas que se consideren perjudicadas por un acto administrativo a solicitar su rectificación. Es importante destacar que el plazo de tres días mencionado se refiere al tiempo que deben esperar las personas antes de presentar la solicitud de rectificación. Después de transcurrido ese plazo, se abre la posibilidad de solicitar la rectificación del acto administrativo. La finalidad de este derecho es brindar una oportunidad a las personas afectadas para impugnar o corregir un acto administrativo que consideren erróneo, injusto o que les cause perjuicio, por lo cual el COA reconoce la importancia de garantizar mecanismos de revisión y rectificación de los actos administrativos para proteger los derechos e intereses de los administrados.

Elementos del Principio de Autotutela

Balderrama et al. (2012) da a conocer los siguientes elementos del principio de autotutela:

- 1.- Estar referida o sujeta a la potestad de la Administración Pública
- 2.- Ser el resultado de un pronunciamiento de una autoridad competente perteneciente a la Administración.
- 3.- Tener por objeto evitar dilaciones en las voluntades dictadas.

Como se ha podido constatar la autotutela se rige por elementos que los caracterizan de tal manera que para denominarse como tal debe estar sometida a las disposiciones de la administración al momento en que esta dicte sus pronunciamientos de manera autónoma e independiente sujetándose siempre a las disposiciones legales y al control constitucional.

Límites de la autotutela administrativa

La autotutela administrativa permite que se dé un control y corrección de sus actos, es así que en el momento que se dé un error por parte de un funcionario de dicha institución se puede revisar y adecuar dicho acto para que de esta manera se dé el respectivo arreglo del mismo, esto se puede dar mediante el privilegio o prerrogativa que tienen la Administración que es la autotutela, también cabe recordar que dicha revisión puede ser de oficio o a petición de parte, e incluso

puede ser realizado por la misma autoridad o una superior, esto depende del poder jerárquico que tenga dicha autoridad, pero como todo acto debe tener cierto límite para que no se presencié el absolutismo, en el presente apartado se hablará sobre algunos de los supuestos límites que tiene dicha autotutela administrativa emanados por doctrinarios.

“La potestad de autotutela administrativa continúa vigente, aunque, eso sí, debe entenderse dentro de los límites derivados del respeto a los derechos fundamentales” (López, 1988, p.95). En tanto la potestad tan inmensa también se podría decir que tiene ciertos límites como es en el caso que lo anteriormente mencionado por el autor donde no se puede violar ningún tipo de derecho fundamental que se encuentre reconocido en la carta magna más conocida como norma suprema, es por ello que los administradores públicos no pueden ir en contra o actuar de manera deliberada ante los administrados por qué estos sujetos son la razón de ser de dicha administración y no cabe duda que sin los administrados no existiría una administración porque esta debe responder al interés general.

Resulta esencial señalar que la entidad Pública de la cual se ha venido hablando tiene la potestad suficiente para realizar una revisión de su propia actuación, esto se da cuando el acto es nulo y de esta manera se realizará tal declaratoria y se lo revoca por sí misma sin tener que asistir ante un órgano jurisdiccional, esto sin duda es un poder que la autotutela le da a la administración pero se pueden dar casos en los que esta potestad sea una incertidumbre para el administrado porque puede haber sido favorecido por el acto administrativo, esta incertidumbre se puede apreciar por la aparente temporalidad queda dicha potestad, ya que en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo se aprecia que “la Administración pueda declarar la nulidad, de oficio o a petición de parte, “...en cualquier momento...” (Dávalos, 2019, p.45), este presupuesto supondría una posible y potencial afección en la seguridad jurídica de los administrados, ya que en hace alusión en que cuando incurran en alguna causal en cualquier momento sin que exista limitación de tiempo se podrá revisar y anular dicho acto administrativo de esta manera se puede afectar al administrado.

Autotutela Administrativa

Definición	Riedi (2009)	Macho (2015)	Sanmartín (2021)
Autotutela administrativa	Potestad inherente de la Administración para ejercer por ella misma, el control sobre aquellos actos que adolezcan tanto de un vicio de nulidad absoluta, así como de subsanar deficiencias en el acto susceptible de anulabilidad del mismo. (p.12)	La autotutela administrativa “crea, modifica, extingue y realiza situaciones jurídicas unilateralmente, por su propia autoridad, sin necesidad de un auxilio judicial” (p. 2).	La autotutela administrativa “no se limita exclusivamente a aplicarla en la recuperación de sus bienes sino también al ámbito de control, ejecución y corrección, de las diferentes formas de manifestación de voluntad administrativa” (p. 34).

Nota: La tabla muestra tres conceptos de diferentes autores sobre la Autotutela Administrativa, al contraponer los mismos se llega a que el principio de autotutela radica en la potestad de la administración de poder ejercer de manera autónoma en la toma de decisiones, es considerada autotutela de la legalidad debido a que esta debe estar sujeta a ciertos límites y garantías para evitar abusos de poder. En este sentido, se requiere que exista un procedimiento administrativo adecuado dentro de los límites establecidos por la ley y respetando los derechos de los ciudadanos (Carrasco et al., 2023).

¿Qué son Los Actos Administrativos?

Según Sánchez et al, (2019), el acto administrativo es considerado como:

“La declaración de la voluntad del órgano competente de la Administración Pública que crea, modifica o extingue una situación jurídica y que surte sus efectos respecto de una persona o grupo de personas o de terceros, incluyendo a otros organismos y dependencias de la propia Administración” (p. 67).

Dichas voluntades administrativas tienen un efecto común de instaurar o modificar alguna situación jurídica de este precepto, en aplicación de la autotutela, pero aquello solamente se da en aquellas disposiciones en donde se da una nulidad absoluta o plena, es decir, que sea estos actos irregulares.

Para el Código Orgánico Administrativo (COA) en su artículo 98 nos menciona que el acto administrativo son resoluciones, lo cuales se basan en ponerle fin a un procedimiento, trámite o a un acto jurídico directo como el de sus competencias generando así efectos tanto positivos o negativos para el ciudadano. Es así que este es creado por la Administración Pública, teniendo como objetivo brindar un servicio eficaz, oportuno y de calidad a cada uno de sus administrados como también cumplir las finalidades a la ciudadanía de un Estado.

Es una de las más importantes formas de manifestación de la voluntad administrativa, el cual sirve como aquella herramienta de concreción para los fines estatales, mismos que en razón se basan en lo que son las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad que deben cumplirse (Cuenca, 2018). Cada una de estas disposiciones administrativas son reconocidas por otorgar una solución a denominados ciudadanos.

Por tanto, en base a lo anterior mencionado “la noción de acto administrativo se refiere a una especie de actos realizados por órganos administrativos” (Gordillo, 2011, p. 91). Generalmente tiene efectos directos e individuales, en los cuales la acción administrativa se rige en cada uno de estos órganos administrativos que incumbe en dichas funciones, pero también existe los actos que tiene efectos generales.

¿Qué es la corrección de actos?

Moreta (2019) en cuanto a la corrección de actos expresa de manera general que es deber de la Administración Pública: "el aclarar o rectificar cualquier actuación administrativa y no solo el acto administrativo" (p.121). De tal manera se entiende que cualquier acto que cause alguna afectación negativa debe ser modificado, más no anulado, sino cambiado en su contenido para que de esa manera se acople a la realidad.

La afirmación de Moreta implica que la Administración Pública tiene la obligación de corregir cualquier error, ambigüedad o inconsistencia que surja en sus actuaciones administrativas, incluso si no se trata de un acto administrativo en sentido estricto. Esto significa que la administración debe tener la responsabilidad de aclarar cualquier confusión o ambigüedad en sus actuaciones, así como rectificar cualquier error material o sustantivo que pueda perjudicar los derechos de los administrados o el cumplimiento de sus propias funciones.

Siguiendo la idea del hecho, Moreta (2019) indica que en caso de que la Administración Pública identifique un error de hecho o matemático claro en un acto administrativo que haya emitido,

tiene la facultad de corregirlo en cualquier momento. Esto significa que la autoridad que emitió el acto puede rectificar los errores sin necesidad de acudir a procedimientos judiciales o a instancias superiores.

Esta facultad de corrección se fundamenta en la idea de que la entidad debe buscar la justicia y la corrección en sus actuaciones, evitando que los errores evidentes generen perjuicios o injusticias para los administrados. Sin embargo, es importante tener en cuenta que esta facultad está limitada a los errores de hecho o matemáticos evidentes y no abarca otros aspectos más complejos o sujetos a interpretación jurídica.

En cuanto a este apartado Guillén (2017), evidencia que es la autotutela administrativa la que permite que se corrijan sus actos, esto en relación al hecho de que un funcionario público cometa un error en la realización del acto, lo esencial de este acto es el hecho de que al momento de darse la corrección de estos se debe adecuar dicho acto al ordenamiento siguiendo el principio de legalidad y que dicha corrección puede ser realizado por la propia autoridad o un superior.

El mismo autor presume la existencia de la legalidad dentro de la autotutela administrativa y la corrección de sus actos, ya que señala que este “principio determina que todos los órganos del poder están sometidos al ordenamiento jurídico a la Constitución y la ley” (Guillén, 2017, p.42). De esta manera indica que los actos a emitirse deben estar sujetos a las disposiciones legales y por lo mismo no deben transgredir ningún derecho y en caso de hacerlo se procede con el acto de corrección del mismo.

Dentro de este concepto resulta esencial indicar que el principio de legalidad es un principio fundamental en el Derecho Administrativo que establece que la actuación de la Administración Pública debe ajustarse a la ley y al marco legal establecido. Implica que la administración no puede actuar de manera arbitraria o discrecional, sino que debe fundamentar sus acciones y decisiones en las normas jurídicas aplicables.

Por ende, en el contexto de la autotutela administrativa, que se refiere a la facultad de la entidad pública de revisar y corregir sus propios actos, el principio de legalidad cobra especial relevancia. Esto significa que, incluso cuando la administración está corrigiendo sus propios actos, debe hacerlo dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. Por lo tanto, la afirmación del autor sugiere que, a pesar de la facultad de la autotutela administrativa y la capacidad de corregir sus actos, la Administración Pública no está exenta de cumplir con las normas jurídicas y el marco legal. Todos los órganos del poder, sin exclusión alguna, deben someterse a las disposiciones legales y actuar en consonancia con la Constitución y la ley.

¿Por qué existe la corrección de actos?

Como anteriormente se mencionó que la Administración Pública busca el interés general, por lo tanto, las decisiones que ésta tome deben encontrarse dirigidas a ese mismo fin, es así que se menciona que “el acto administrativo debe articularse y dirigirse a la satisfacción de los intereses del colectivo, es decir, debe expedirse de conformidad las disposiciones constantes en la norma. Indica además que sólo la adecuada satisfacción” (Cuenca, 2018, p.26). El autor menciona que la finalidad del acto administrativo es no ser abusivo, esto sólo se logrará cuando la Administración Pública en aras de la satisfacción del interés público realice en cada uno de sus actos reglada a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

En tanto lo mencionado anteriormente se puede dar por muchas razones, a través de figuras jurídicas, como: la subsanación, revisión de oficio, lesividad, convalidación u otras, esto se da

cuando existido algún tipo de error al promulgar dicho acto, es por esto que en muchas ocasiones varios doctrinarios hacen hincapié en que las decisiones que la Administración Pública tome, deben ser perfectas, para que no se de este tipo de cuestiones y se evite el letargo o inseguridad, sin embargo, como seres humanos nadie es perfecto, por lo tanto a medida que pase el tiempo se va mejorando, es por ello que “El error se debe desprender de la documentación obrante en el expediente, debe ser un error evidente, fácilmente rectificable, ya sea en fechas operaciones aritméticas o transcripciones de documentos” (Quirós, 2019), es así que existen algunas figuras de corrección de dichos actos muchas correcciones son simples de un acto administrativo más son de forma que de fondo, pero como existen correcciones simples también hay otras que se podría decir que llevan más tiempo resolverlas o incluso se les tiene que dar la nulidad respectiva debido a su incomprensión del mismo.

Uno de los doctrinarios más destacados menciona que “La corrección material del acto administrativo o rectificación en la doctrina italiana, se da cuando un acto administrativo válido en cuanto a las formas y al procedimiento, competencia, etc., contiene errores materiales de escritura o transcripción, expresión, numéricos, etc” (Gordillo, 2012, p.4), es así que se puede rectificar errores, algunos con una solución de una manera más fácil, que no constituyen extinción, ni tampoco la modificación sustancial del acto administrativo porque cabe recalcar que la corrección suponen que el contenido del acto administrativo sea el mismo, es decir que se cambie la forma pero no el fondo de dicho acto porque en sí sólo se busca subsanar un error material que surgió tal vez por algún tipo de descuido que no debe existir, estos generalmente se corrigen a través de subsanaciones o convalidaciones según sea caso.

Extinción de Actos Administrativos

Como bien se sabe el acto administrativo es una resolución administrativa el cual como muchos posee extinción, proporcionándolo como “la retirada o modificación de un acto administrativo puede admitir una diversa gama de denominaciones tanto similares o incluso contradictorias” (Cuenca, 2018, p. 43). Por ende, a la extinción se la conoce como aquella retirada de un acto anterior mediante otro contrario, ya sea por haber cumplido o anulado, lo que suele suceder ciertos casos.

El retiro de un acto administrativo del mundo jurídico se basa en el ejercicio directo de lo que es la potestad pública como amparo de las máximas del derecho y del ordenamiento jurídico, mismos se basan en satisfacer un fin estatal. Por ello, “son la revocación y anulación, producto de la aplicación de autotutela y legitimidad, debido a que son caracteres que le sirven de fundamento y justificación para dicha extinción” (Cuenca, 2018, p. 45).

De acuerdo con la explicación de Moreta (2019) y del COA (2017) en su artículo 103 se da a conocer sobre las causas en la que se puede dar la extinción de algún acto administrativo, siendo estas las siguientes:

1. Razones de legitimidad: cuando se declare su nulidad (conforme con el art. 104 y siguientes).
2. La revocatoria: se dan en actos administrativos que son legítimos o tienen vicios que son convalidables.
3. Cumplimiento: cuando dicho acto administrativo se dio o agoto.
4. Caducidad: se da cuando se cumple el plazo señalado con anterioridad en el acto administrativo, se da más para señalar una perdida prerrogativa.

5. Ejecución de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de lo que es el acto administrativo, el cual se va en conforme con la ley.

Estos derechos y obligaciones no son considerados objeto tal de un acto administrativo sino es que por medio de su consecuencia se derivan generalmente (Moreta, 2019).

La extinción de algún acto administrativo se manifiesta en base al proceder de la revocatoria frente aquellos actos inoportunos o contrarios de lo que es al interés público. Por tanto, se da “la anulación frente a aquellos que son calificados como nulos o anulable, siendo así se da la extinción del acto su modificación el cual puede asumir facetas y secuencias” (Cuenca, 2018, p. 45). La nulidad como tal es el más común por el cual un acto administrativo se extingue, ya sea por varios motivos o causales ya mencionados.

Revisión de los actos administrativos

Una vez ya ha emitido el acto administrativo la Administración Pública en uso de las respectivas atribuciones que tienen, en particular la figura de la autotutela, da lugar a que dicho pronunciamiento pueda ser revisado, es así que se expresa que “La revisión de actos administrativos puede activarse a través de la interposición de recursos administrativos o judiciales, actos directos conducentes a la declaración de invalidez y actos que indirectamente reconozcan tal validez” (Cuenca, 2018, p.39), este recurso procede con la finalidad de revisar de oficio o por insinuación, la cual obviamente debe ser debidamente fundamentada ya sea por una persona natural o jurídica que se encuentre interesada o afectada por dicho acto administrativo que se haya tomado, en cualquiera de los casos que la ley mande la administración toma conocimiento del acto administrativo que se encuentra sujeto a revisión, posteriormente procede a instaurar el procedimiento respectivo para que se dé la conclusión de que dicho acto en cuestión, la orden puede ser de revocar o anular dicho acto.

En la normativa ecuatoriana, específicamente en el Código Orgánico Administrativo hace mención que se admite la revisión de actos de oficio o a través de una reclamación o recurso administrativo, sólo de esta manera se podrá dar la debida revisión a dichas decisiones tomadas por la Administración Pública, es así que se encuentran varias figuras para que se de dicha acción.

En primer lugar, se puede apreciar a la **rectificación**, la cual establece que el acto administrativo solamente puede ser rectificado cuando la estructura se advierta la presencia de errores de forma, equivocaciones materiales de escritura, es decir, todas aquellas equivocaciones que en no signifiquen una alteración de los requisitos de la esencia del dicho acto administrativo, se podría tomar como aquellos errores leves.

También existe la figura de la **aclaración** y esta se encarga de responder a dudas que existan respecto al contenido de acto administrativo en cuestión, es así que en la administración pública emitiera un acto aclaratorio y por supuesto éste tendrá efectos retroactivos, además cabe recalcar que este no extinguirose el acto original, por otra parte, existe la extinción, la cual hacer referencia a la supresión de los efectos jurídicos que tal acto o haya emanado.

Posteriormente aparece la **revocación**, la cual se podría decir que implica el retiro del ordenamiento jurídico, en esta figura la administración verificar si dicho acto emitido cumple los resultados perseguidos, así como los fines que dicte la norma haciendo así un reexamen en pro del interés público. Finalmente se encuentra la **nulidad** la cual es el retiro del ordenamiento jurídico de un acto por razones de nulidad ya preestablecidas.

Corrección de Actos Administrativos

Definición	Moreta (2017)	Gordillo (2012)	Guillén (2017)
Corrección de Actos Administrativos	En cuanto a la corrección de actos expresa de manera general que es deber de la administración pública: " el aclarar o rectificar cualquier actuación administrativa y no solo el acto administrativo" (p.121).	"La corrección material del acto administrativo o rectificación en la doctrina italiana, se da cuando un acto administrativo válido en cuanto a las formas y al procedimiento, competencia, etc., contiene errores materiales de escritura o transcripción, expresión, numéricos, etc." (p. 4)	Lo esencial de este acto es el hecho de que al momento de darse la corrección de estos se debe adecuar dicho acto al ordenamiento siguiendo el principio de legalidad y que dicha corrección puede ser realizado por la propia autoridad o un superior.

Nota: La presente tabla muestra la postura de tres doctrinarios con respecto a la corrección de actos administrativos, por lo expuesto se concluye que cualquier acto que cause alguna afectación negativa debe ser modificado, más no anulado, sino cambiado en su contenido para que de esa manera se acople a la realidad (Carrasco et al., 2023).