



ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

DERECHO ADMINISTRATIVO



Normas rectoras

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

Las actuaciones administrativas son:

- Acto administrativo
- Acto de simple administración
- Contrato administrativo
- Hecho administrativo
- Acto normativo de carácter administrativo

ACTO ADMINISTRATIVO

- ▶ 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”*

- 
- a) *La declaración*
 - b) *La voluntad*
 - c) *Es unilateral*
 - d) *Ejercicio de la función administrativa*
 - e) *Producen efectos jurídicos individuales o generales*
 - f) *Se expedirán por cualquier medio documental, físico o digital*



Elementos del Acto Administrativo

a) Elementos Esenciales

- Sujeto
- Causa
- Objeto
- Finalidad
- Forma
- Moralidad



b) Elementos Accidentales o Accesorios

- Término
- Condición
- Modo



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
- Motivación



ACTO DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN

- El 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).

Naturaleza del acto de simple administración

“Los actos de simple administración de acuerdo a su naturaleza no transmiten efectos jurídicos de forma directa hacia los administrados”.

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

- **Instrucción, orden de servicio o sumilla**

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)



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.

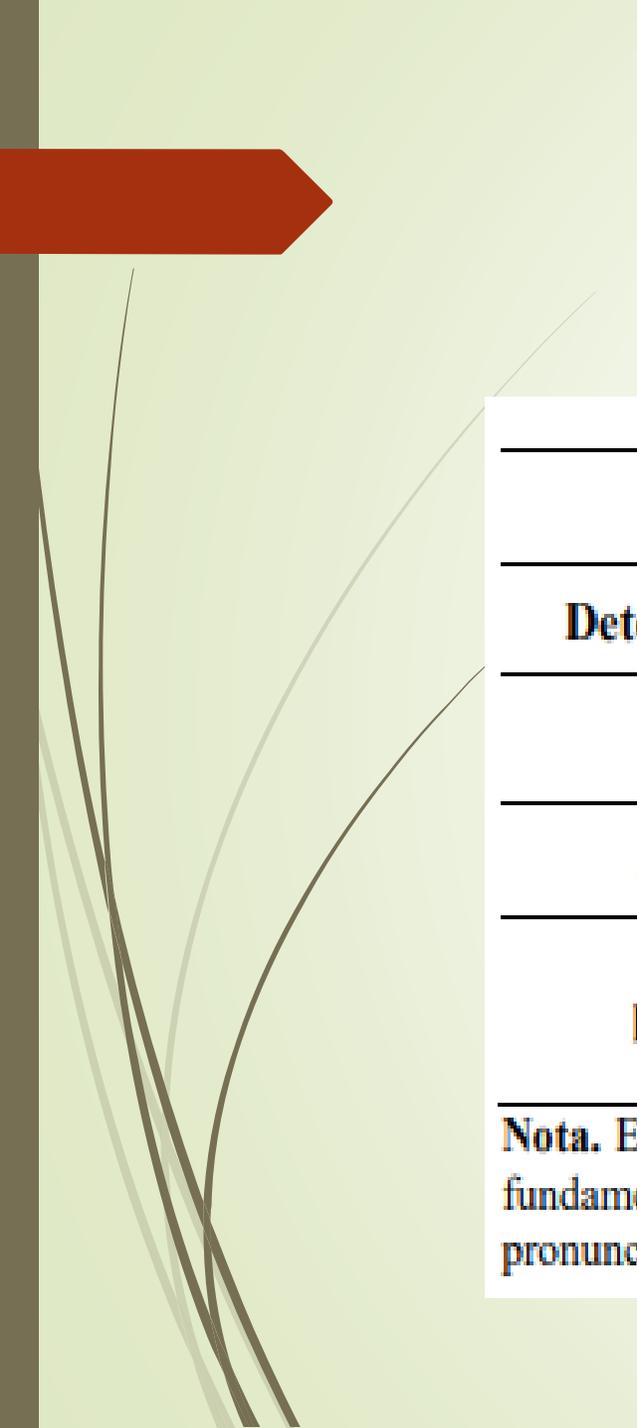
Nota. La instrucción, orden de servicio o sumilla requiere de ciertos requisitos para que tenga validez y sea comprendida por todo quien lo lee. Fuente. Suárez et al. (2023).



► **Dictamen e Informe**

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).



Impugnabilidad de los actos de simple administración

- 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).



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”. (Código Orgánico Administrativo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de Julio 2017.)
- ▶ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP), en su Art.6, numeral 5, establece que:

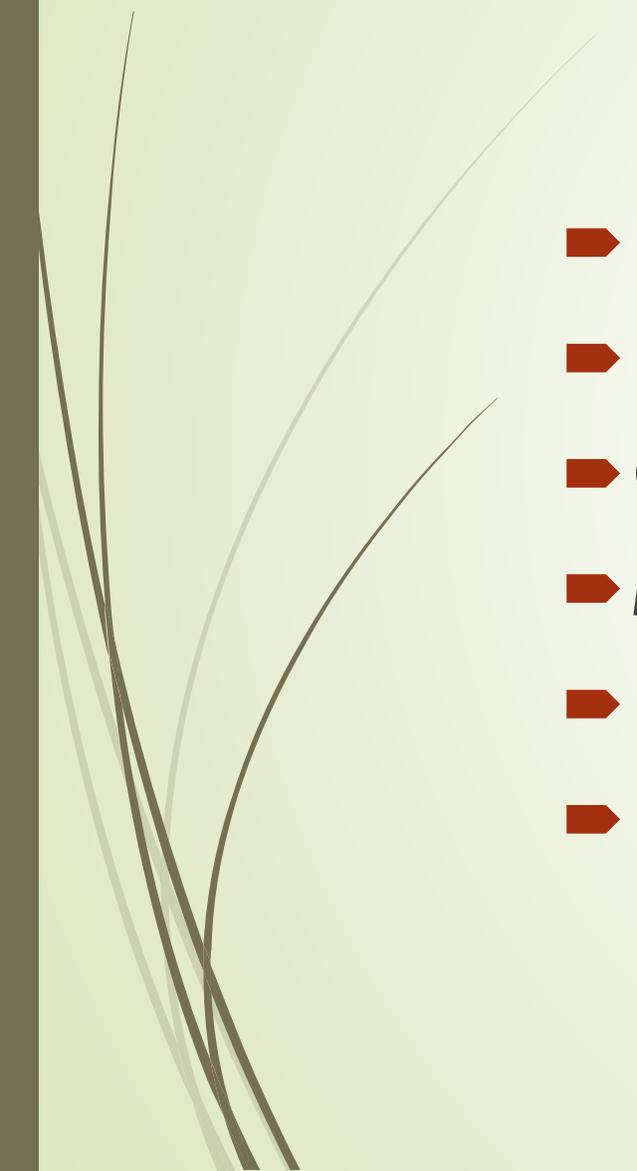


Contratación Pública

- 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
 - Desigualdad jurídica
 - Cláusulas exorbitantes
 - *Intuitio personae*
 - Principio de inmutabilidad
 - Principio de mutabilidad
- 



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.

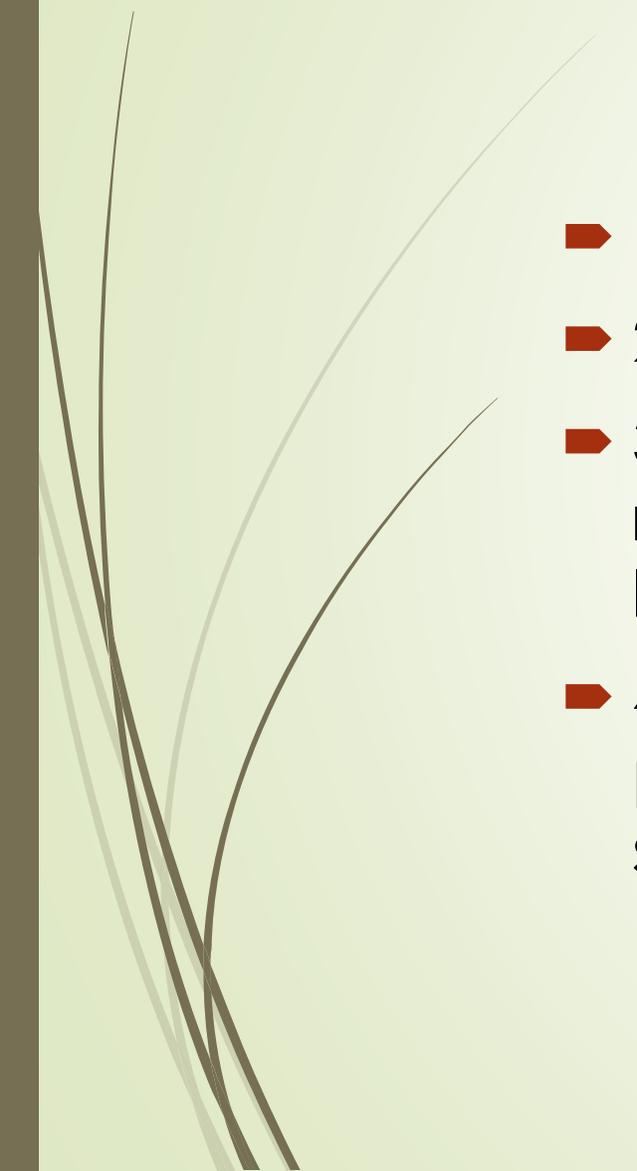


Como elementos esenciales del contrato administrativo manifiesta:

- 1) Los sujetos
- 2) El objeto
- 3) La finalidad
- 4) La forma
- 5) El elemento moral



Requisitos de los Contratos

- 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.
- 



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)

- 
- 
- 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)



Ejemplos del hecho administrativo

- 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.

- ▶ 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

	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

- **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.
- **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. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 128-129)



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

- Restringir los derechos y garantías constitucionales.
- Regular materias reservadas a la ley.
- Solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley.
- Regular materias asignadas a la competencia de otras administraciones.
- Delegar la competencia normativa de carácter administrativo.
- Emitir actos normativos de carácter administrativo sin competencia legal constitucional. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 128-129)



El sector público comprende:

- ▶ Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
- ▶ Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
- ▶ 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.
- ▶ 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)



Los reclamos administrativos.

En las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender:

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



AUTOTUTELA DE LA LEGALIDAD Y CORRECCIÓN DE LOS ACTOS

- ▶ 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).

Clasificación de la Autotutela

➤ **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”

➤ **Autotutela Ejecutiva**

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”

➤ **La Autotutela Reduplicativa de Segundo Grado o Potencia**

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



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.



Alcance de la Autotutela Administrativa

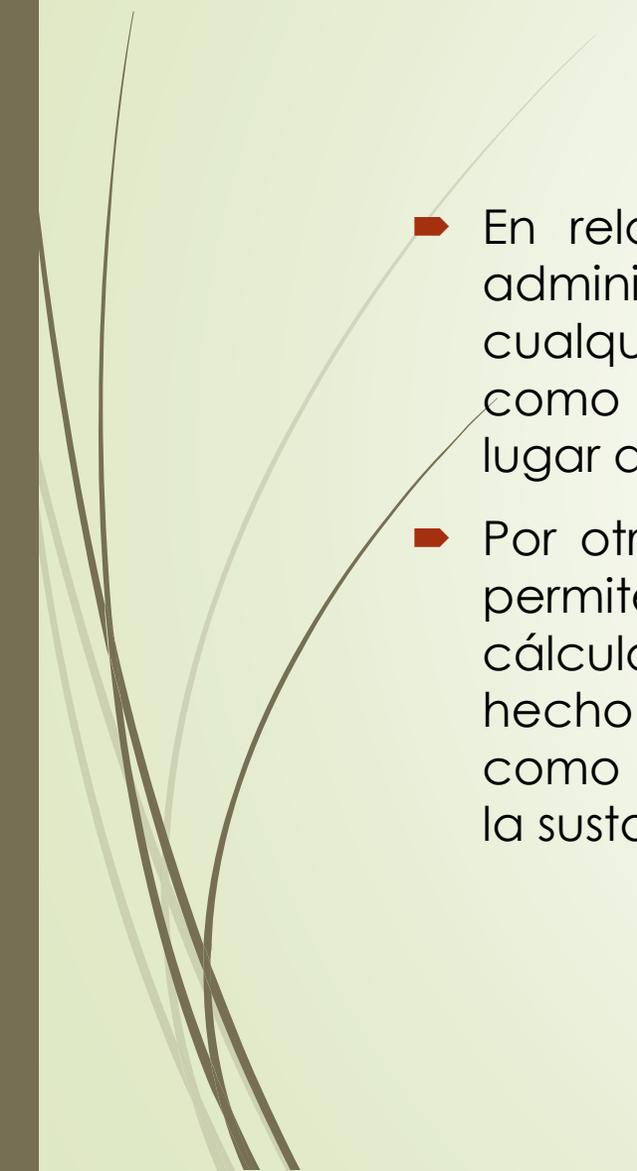
- Según Parejo “considera a la autotutela como un principio connatural del poder público”, esto es debido a que como bien se sabe a la Administración Pública se lo conoce por ser un ente público que es subordinado por un Gobierno, teniendo consigo la prerrogativa de ejecución forzosa de voluntad para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

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 manifiesta que los actos administrativos únicamente pueden ser declarados como nulos por la máxima autoridad administrativa, dando a entender que siempre y cuando lo haya solicitado la entidad afectada.

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.132).

- 
- 
- 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.

- 
- 
- 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 todas las personas que se han visto afectadas pueden pedir la rectificación del acto posterior a los tres días de haberse notificado del acto administrativo, de esta manera se prevé que todos tengan acceso a este principio y que los derechos de las personas no se vean vulnerados.



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.
- 

Límites de la autotutela administrativa

- 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...”



¿Qué es la corrección de actos?

- ▶ 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?

- ▶ 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”



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”.
- ▶ 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.



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.

Revisión de los actos administrativos

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.

- **Rectificación**
- **aclaración**
- **Revocación**
- **Nulidad**