

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Las actuaciones de las instituciones del Estado, y; de sus servidores públicos, en un sentido estricto, deben sujetarse a lo dispuesto por la Constitución y la ley, para así, evitar caer en el ámbito de la arbitrariedad, por lo tanto para las actividades de los órganos administrativos, existen límites, dentro de los cuales pueden ejercer sus funciones, uno de estos límites es la “competencia”; que permite a la administración pública actuar con legalidad, esta competencia debe ser expresa y no presunta por lo cual, como dice Pérez (2020) “la regla sería la incompetencia y la excepción la competencia” (p. 28); se intentará realizar una descripción del concepto de la competencia y los requisitos que esta debe reunir para que estas actividades no sean objeto de nulidad; pues la norma que regula las actuaciones administrativas que es el Código Orgánico Administrativo; establece como primer causa de nulidad actuar con incompetencia, de ahí la importancia de comprender esta institución jurídica dentro del ámbito administrativo, de igual forma se analizarán las formas establecidas en la ley para la transferencia de la competencia.

EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

Varios autores se han referido a la competencia en sede administrativa entre ellos Gordillo (2013) afirma que: “La competencia es el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer” (p. 167); en similar sentido Pérez, (2020) refiere que: “La competencia es el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente. Así, el concepto de “competencia” proporciona la medida de las actividades que corresponde a cada órgano administrativo de acuerdo con el ordenamiento jurídico” (p. 30); Ávalos et al. (2014) señalan que la competencia: “consiste en el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente y constituye uno de los requisitos esenciales de validez del acto administrativo. Es la atribución legal para actuar en el caso concreto” (p. 77). Definiciones de las cuales vemos que la competencia permite que los órganos puedan efectuar sus actividades.

Entiéndase por órganos a “los hombres que, sea individual o corporativamente, están habilitados por la Constitución para querer en nombre de la colectividad y cuya voluntad vale, por medio de esta habilitación estatutaria, como la voluntad legal de la colectividad” (Pérez, 2020, p. 28), y; “sus competencias nacen de la ley y las ejercen los servidores públicos, de conformidad con las normas e instrumentos que regulan su organización y funcionamiento.” (Inciso segundo del Artículo 49 del –COA–); es menester señalar, la importancia de esta institución jurídica dentro de la administración, pues el Artículo 226 de la Constitución de la República señala: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.” Es decir sus actuaciones, quedan sometidas al principio de legalidad restringiendo a los órganos estatales, realizar actividades que no estén contempladas de forma expresa en la Constitución y la Ley.

Gordillo manifiesta que la competencia otorga la validez del acto. “Las competencias de las instituciones públicas viene a ser los límites dentro de los cuales han de moverse las personas jurídicas públicas y los órganos administrativos” (Pérez, 2008, p. 124) empero hay que tomar en cuenta lo que prevé el Artículo 67 del Código Orgánico Administrativo que refiere, que; el ejercicio de las competencias de la administración incluye no solo lo expresamente definido en la ley, si no todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, de todos modos a fin de evitar caer en la arbitrariedad es preciso que el órgano administrativo; en sus decisiones, debe sujetarse al principio de la discrecionalidad, observando los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad.

Elementos de la competencia

Partiendo de la definición de competencia que establece el Código Orgánico Administrativo en su artículo "65" vemos que son cuatro los elementos que se deben reunir, para que un órgano administrativo obre con tal competencia los cuales son: la materia, el territorio, el tiempo y el grado; en este sentido Dromi (2008); afirma que:

Por la materia. Se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano. Según el carácter de la actividad, la materia puede ser deliberativa, ejecutiva, consultiva, y de control. Impera también el principio de la especialidad según el cual los entes solo pueden actuar para el cumplimiento de los fines para los que fueron creados.

Por el territorio. Comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función. Se vincula con las divisiones o circunscripciones administrativas del territorio del Estado, dentro del cual los órganos administrativos deben ejercer sus atribuciones.

Por el tiempo. Comprende el ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de la función.

En principio, la competencia es permanente, porque el órgano puede ejercer en cualquier momento las atribuciones que le han sido conferidas. Sin embargo, en ciertos casos el órgano puede ejercer la atribución solo por un lapso determinado. Se dice, entonces, que la competencia es temporaria.

Por el grado. El grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. El inferior en grado está subordinado al superior. La competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la organización jerárquica de la Administración. (p. 62-64)

Distribución de competencias asignadas a las administraciones públicas. Si alguna disposición atribuye competencia a una administración pública, sin especificar el órgano que la ejercerá, corresponde a la máxima autoridad de esa administración pública determinarlo. Para la distribución de las competencias asignadas a la administración pública se preferirán los instrumentos generales que regulen la organización, funcionamiento y procesos. (Artículo 66 COA)

Alcance de las competencias atribuidas. El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones. Si en aplicación de esta regla existe conflicto de competencias, se resolverá de conformidad con lo dispuesto en este Código. (Artículo 67 COA)

FORMAS DE TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA

La competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración cuando se efectúen en los términos previstos en la ley. (Art. 68 COA)

Tal como lo manifiesta Moreta (2019), la competencia es irrenunciable empero se puede transferir por los mecanismos y requisitos establecidos en la ley (p. 40) y estos son:

DELEGACIÓN:

Los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias, incluida la de gestión, en: 1. *Otros órganos o entidades de la misma administración pública, jerárquicamente dependientes.* 2. *Otros órganos o entidades de otras administraciones.* 3. *Esta delegación exige coordinación previa de los órganos o entidades afectados, su instrumentación y el cumplimiento de las demás exigencias del ordenamiento jurídico en caso de que existan.* 4. *Los titulares de otros órganos dependientes para la firma de sus actos administrativos.* 5. *Sujetos de derecho privado, conforme con la ley de la materia.* La delegación de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia. (Art. 69 COA)

Contenido de la delegación.

La delegación contendrá: 1. *La especificación del delegado.* 2. *La especificación del órgano delegante y la atribución para delegar dicha competencia.* 3. *Las competencias que son objeto de delegación o los actos que el delegado debe ejercer para el cumplimiento de las mismas.* 4. *El plazo o condición, cuando sean necesarios.* 5. *El acto del que conste la delegación expresará además lugar, fecha y número.* 6. *Las decisiones que pueden adoptarse por delegación.* La delegación de competencias y su revocación se publicarán por el órgano delegante, a través de los medios de difusión institucional. (Art. 70 COA)

Efectos de la delegación.

Son efectos de la delegación: 1. Las decisiones delegadas se consideran adoptadas por el delegante. 2. La responsabilidad por las decisiones adoptadas por el delegado o el delegante, según corresponda. (Artículo 71 del COA).

Prohibición de delegación.

Antes de la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo –COA–, de forma muy general el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en adelante ERJAFE; permitía la delegación de las atribuciones de los órganos administrativos, con las siguientes excepciones: las que se encuentren expresamente prohibidas por la ley, las delegaciones que previamente se encuentran delegadas, y las competencias del presidente y vicepresidente; a diferencia de lo que establece el COA, que prohíbe delegar: 1. Las competencias reservadas por el ordenamiento jurídico a una entidad u órgano administrativo específico. 2. Las competencias que, a su vez se ejerzan por delegación, salvo autorización expresa del órgano titular de la competencia. 3. La adopción de disposiciones de carácter general. 4. La resolución de reclamos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de dicho reclamo.

En ningún caso, el objeto de la delegación de gestión puede referirse a prestaciones en los contratos públicos, cuando se la instrumenta con respecto a una contraprestación dineraria. (Artículo 72 del COA).

Gordillo, citado por Moreta (2019) indica que “la delegación no es propiamente una forma de transferencia de competencia porque el delegante nunca la pierde, y la puede ejercer en cualquier momento” (p. 41); en igual sentido Dromi (2008) afirma que “El delegante puede, en cualquier tiempo, revocar total o parcialmente la delegación” (p. 68); al respecto el Código Orgánico Administrativo establece dos formas de extinción de la delegación; *por revocación y por el cumplimiento del plazo o de la condición.* El cambio de titular del órgano delegante o delegado no extingue la delegación de la competencia, pero obliga, al titular que permanece en el cargo, a informar al nuevo titular dentro los tres días siguientes a la posesión de su cargo, bajo prevenciones de responsabilidad administrativa, las competencias que ha ejercido por delegación y las actuaciones realizadas en virtud de la misma. En los casos de ausencia temporal del titular del órgano competente, el ejercicio de funciones, por quien asuma la titularidad por suplencia, comprende las competencias que le hayan sido delegadas. (Artículo 73 del COA).

AVOCACIÓN:

La avocación, de una manera muy sencilla; el COA indica que es el conocimiento para sí por parte de un órgano jerárquicamente superior cuya resolución corresponde a otro inferior, cuando sea conveniente o necesario por circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial.

Alcance.

Los órganos superiores pueden avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda, ordinariamente o por delegación, a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente o necesario. La avocación se notificará a los interesados en el procedimiento, con anterioridad a la expedición del acto administrativo. (Artículo 78 del COA).

Avocación por el delegante. En órganos no jerárquicamente dependientes, el conocimiento de un asunto puede ser avocado únicamente por el órgano delegante. (Artículo 79 del COA).

Impugnación del acto de avocación.

Contra la decisión de avocación no cabe recurso. Puede impugnarse la avocación con ocasión del recurso que se interponga contra el acto administrativo. (Artículo 80 del COA).

SUPLENCIA:

“Las competencias de los órganos administrativos pueden ser suplidas en caso de ausencia temporal. La suplencia se regula a través de los instrumentos de organización, funcionamiento y procesos de la respectiva administración pública.” (Artículo 81 del COA).

SUBROGACIÓN:

Las competencias de un órgano administrativo pueden ser ejercidas por el jerárquico inferior en caso de ausencia del jerárquico superior. La subrogación únicamente se aplicará en los casos previstos en la ley (Artículo 82 del –COA).

DESCENTRALIZACIÓN:

Tanto el Código Orgánico Administrativo así, como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); manifiestan que la transferencia de las competencias es obligatoria y definitiva desde el nivel central hacia los niveles inferiores de gobierno; para Batallas (2013) indica que el fin último de la descentralización es acercar el Estado al ciudadano a través de los distintos gobiernos locales (p. 10).

La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde la administración pública central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través del procedimiento previsto en la ley. (Artículo 83 del –COA).

DESCONCENTRACIÓN:

Es la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados (Palma et al. 1993, p. 2), sin embargo, esta transferencia no es definitiva manifiesta Moreta (2019, p. 48); inclusive el COA, llega a manifestar que es responsabilidad del Estado su ejecución.

La desconcentración es el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio. (Artículo 84 del –COA).

Conclusiones:

- La competencia es la facultad legal que permite a los órganos de la administración pública ejercer sus funciones, es de tal importancia actuar con competencia dentro de la administración pública, pues en el caso contrario las actuaciones administrativas serían objeto de nulidad.
- Un órgano administrativo actúa con tal competencia cuando sus actuaciones son en función del tiempo, la materia, el territorio y el grado.
- La irrenunciabilidad de la competencia no es absoluta, pues el Código Orgánico Administrativo establece excepciones como la delegación, la avocación, la suplencia, la Subrogación, la descentralización y la desconcentración.
- En la delegación el delegante puede asumir de nuevo sus funciones, por revocación, cuando se reúna los requisitos establecidos, y por el cumplimiento del plazo o la condición de la delegación.
- A diferencia de la delegación, en la descentralización, la competencia es definitiva en la que el Gobierno Central otorga competencias a los Gobiernos locales.

CONFLICTO DE COMPETENCIAS

El conflicto de competencia administrativa en Ecuador se refiere a situaciones en las que dos o más entidades judiciales o administrativas reclaman la autoridad para conocer un mismo asunto. Este fenómeno puede surgir tanto entre tribunales como entre niveles de gobierno, y su resolución está regida por el marco legal establecido en la Constitución, COA y en el Código Orgánico General de Procesos.

Contexto Legal

La Constitución ecuatoriana de 2008 establece un sistema descentralizado que otorga competencias exclusivas a distintos niveles de gobierno: regional, provincial, municipal y parroquial. Cada uno de estos niveles tiene la obligación de ejercer sus competencias y coordinar con otras entidades cuando sea necesario. El Código Orgánico General de Procesos (COGEP) también regula cómo se deben dirimir estos conflictos, asignando a las Salas Especializadas de la Corte Nacional y Cortes Provinciales la responsabilidad de resolver disputas sobre competencia.

Procedimiento para la resolución de conflictos de competencia.

Los conflictos de competencia entre órganos administrativos de la misma administración pública serán resueltos por su máxima autoridad.

Si un órgano administrativo considera que no es competente para la resolución de un asunto, remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, en el término de tres días desde la fecha en que tuvo conocimiento del asunto, siempre que este pertenezca a la misma administración pública y comunicará esta circunstancia a la persona interesada.

Si un órgano administrativo considera que otro de distinta administración pública es el competente, remitirá el asunto a este, en el término de tres días desde la fecha en que tuvo conocimiento del asunto y comunicará esta circunstancia a la persona interesada.

Si la persona interesada, considera que el órgano administrativo que está conociendo su asunto es incompetente, podrá alegarlo.

Cuando el órgano requerido genere un conflicto de competencia, el último de los órganos que haya reclamado la competencia o la haya negado solicitará al superior que se pronuncie en el término de tres días. En caso de que no exista un órgano superior que dirima la competencia, se resolverá por una o un juzgador del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico General de Procesos.

En conflictos de competencia entre la administración pública central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados o entre estos, serán resueltos conforme con lo dispuesto en la Constitución y la ley. La inobservancia de estas disposiciones acarrea responsabilidad por parte del servidor público. (Artículo 85 del COA).

EXCUSA Y RECUSACIÓN

La excusa y recusación en materia administrativa en Ecuador son mecanismos procesales importantes que garantizan la imparcialidad y la justicia en los procedimientos administrativos. Ambos conceptos están regulados por el Código Orgánico Administrativo (COA) y tienen como objetivo evitar conflictos de interés que puedan afectar la objetividad de las administraciones.

CAUSALES DE LA EXCUSA Y RECUSACIÓN

Son causas de excusa y recusación las siguientes:

1. Tener interés personal o profesional en el asunto.
2. Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos.
3. Ser pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de cualquiera de los interesados, de su representante legal, mandatario o administrador.
4. Tener amistad íntima, enemistad manifiesta, conflicto de intereses o controversia pendiente, con la persona interesada.
5. Haber intervenido como representante, perito o testigo en el procedimiento del que se trate.
6. Tener relación laboral con la persona natural o jurídica interesada en el asunto o haber prestado servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar, en el año inmediato anterior (Artículo 86 del COA)

Procedimiento en la Excusa

Los servidores públicos en quienes concurra alguna de las circunstancias de excusa deben comunicar dicha situación a su superior inmediato para que la resuelva.

La comunicación será escrita y expresará la causa o causas en que se funda. La excusa suspende el plazo para la resolución del procedimiento e impide, que quien se excusa, intervenga en el mismo, hasta que se dicte la resolución.

El órgano superior debe resolver la excusa en el término de cinco días y, si considera procedente, designar en la misma resolución al sustituto.

El sustituto será de la misma jerarquía que el servidor público inhibido. Si no es posible, el conocimiento del asunto corresponderá al superior inmediato.

Si el superior no admite la excusa, debe devolver el expediente para que el servidor público continúe el procedimiento. (Artículo 87 del COA)

Procedimiento en la Recusación

La persona interesada, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, puede promover la recusación del servidor público en quien concurra alguna de las causales de recusación.

La recusación se presentará por escrito ante el órgano superior. Se expresará la causa y los hechos en que se funda y se acompañará la evidencia pertinente. La recusación suspende el plazo para la resolución del procedimiento e impide que el recusado intervenga en el mismo, hasta que se dicte la resolución.

Al siguiente día de presentada la recusación, el servidor público recusado manifestará a su inmediato superior si acepta o no la causa alegada en el escrito de recusación.

Si el recusado reconoce la concurrencia de la causa, el superior debe decidir su sustitución inmediata en el conocimiento del trámite en los términos previstos en el artículo anterior.

Si el recusado niega la causa, el superior resolverá en el término de tres días sobre el mérito del expediente Importancia. (Artículo 88 del COA)

Estos mecanismos son esenciales para:

- Garantizar la imparcialidad: Aseguran que los servidores públicos no tengan intereses personales o relaciones que puedan influir en sus decisiones.
- Proteger derechos procesales: Permiten a las partes tener confianza en que recibirán un procedimiento justo y equitativo.
- Mejorar el servicio de la administración pública: Al regular adecuadamente estas situaciones, se evita la dilatación innecesaria de los procedimientos administrativos.

En conclusión, los mecanismos de excusa y recusación son fundamentales para mantener la integridad del procedimiento administrativo, protegiendo tanto a los servidores públicos como a las partes involucradas en los procesos administrativos.

Referencias

Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial del Gobierno del Ecuador N. 449*.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017, 7 de julio). Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial del Gobierno del Ecuador N. 25 31*.

Ávalos, E. Buteler, A. Massimino, L. (2014). *Derecho Administrativo I*. Editorial: Alveroni Ediciones.

Batallas, H. (2013). Descentralización y Autonomía. *Revista de Derecho*, 20, p. 5-22. <http://167.172.193.213/index.php/foro/article/view/424/419>

Dromi, R. (2008). *Acto Administrativo*. Hispania Libros. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecaupl/43508?page=62-64>.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo, Teoría General del Derecho Administrativo*. Tomo 8. <https://www.gordillo.com/tomo8.php>

Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador*. Tendencia Legal.

Palma, E. Ruffán, D. (1993). Dirección de Programas y Políticas Sociales. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30126/S9300073_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pérez, E. (2020). *Manual de Derecho Administrativo*, Corporación de Estudios y Publicaciones.