

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

<https://doi.org/10.35381/racji.v8i1.2979>

Las condiciones de validez e invalidez de los actos administrativos en la legislación ecuatoriana

The conditions of validity and invalidity of administrative acts in Ecuadorian legislation

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez

pg.fernandoagn90@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0008-4660-4244>

Pablo Miguel Vaca-Acosta

ua.pablovaca@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-0806-8929>

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

Patricio Secaira-Durango

pg.patricioasd75@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-2468-3825>

Recibido: 15 de enero 2023

Revisado: 20 marzo 2023

Aprobado: 15 de abril 2023

Publicado: 01 de mayo 2023

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

RESUMEN

El objetivo general de la investigación fue analizar jurídicamente las condiciones de validez e invalidez de los actos administrativos en la legislación ecuatoriana. En la investigación se planteó como método para el desarrollo del trabajo el enfoque cuantitativo, mediante la exploración, recolección y análisis crítico a través de una tipología documental, apoyada con el diseño bibliográfico que busca la reflexión y análisis, construyendo métodos relacionados al juicio del fenómeno y así evaluar o discurrir nuevos argumentos. Al respecto, se examinaron y analizaron fuentes documentales a nivel teórico, tesis, leyes y trabajos arbitrados, vinculadas con los aspectos centrales del trabajo. Se concluye que, dentro del derecho público, concretamente de la actividad de la administración pública, ésta expresa su voluntad y actividad a través actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos, hechos administrativos y actos normativos de carácter administrativo; según se encuentra establecido en el artículo 89 del Código Orgánico Administrativo.

Descriptor: Derecho administrativo; administración pública; justicia. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The general objective of the research was to legally analyze the conditions of validity and invalidity of administrative acts in the Ecuadorian legislation. In the research, the quantitative approach was proposed as a method for the development of the work, through exploration, collection and critical analysis through a documentary typology, supported by the bibliographic design that seeks reflection and analysis, building methods related to the judgment of the phenomenon and thus evaluate or discuss new arguments. In this regard, documentary sources at a theoretical level, theses, laws and refereed works, related to the central aspects of the work, were examined and analyzed. It is concluded that, within public law, specifically the activity of the public administration, it expresses its will and activity through administrative acts, acts of simple administration, administrative contracts, administrative acts and normative acts of an administrative nature; as established in article 89 of the Administrative Organic Code.

Descriptors: Administrative law; public administration; justice. (UNESCO Thesaurus).

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la actividad administrativa, lo primero en lo que se piensa es en el acto administrativo; de todas las formas de manifestación de la voluntad con las que cuenta la administración, el acto administrativo constituye la expresión pertinente y por consecuencia más clara e ideal de que dispone el ámbito público como medio para exteriorizar sus decisiones. Esta forma de declaración se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos elementos y requisitos que son la base para la conformación de la voluntad estatal, y; que producidos correctamente generan los efectos jurídicos para los cuales fueron elaborados.

Si bien en el marco jurídico ecuatoriano, se dio un avance significativo en la codificación de las normas en particular de las administrativas, en un cuerpo legal de carácter sustantivo y adjetivo, existen determinados conceptos que no se encuentran acertadamente desarrollados, por el contrario, se caracterizan por ser elementales, sucintos e insipientes; lo cual en algunos casos puede ocasionar la formulación de criterios subjetivos o ambiguos.

En este sentido es posible afirmar que la definición contenida en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, no presenta mayores variaciones respecto de aquellas concepciones de diferentes autores. El acto administrativo constituye la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, productor de efectos jurídicos individuales en forma directa (Dromi, 2008, p. 37). Desde otra perspectiva sobre el acto administrativo, se concibe como un acto de carácter jurídico, unilateral, que consiste en la declaración unilateral de voluntad, juicio, deseo o conocimiento; emitido por la administración pública haciendo uso de su potestad administrativa, la cual es distinta a la potestad reglamentaria, y; sometida al derecho administrativo y a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (Tardío, 2014, p. 17). En este orden de ideas es posible apreciar que en la esfera conceptual del acto administrativo existen alcances superiores a la simple conceptualización del mismo, constituyéndose en el medio más eficaz por el cual la administración pública se vincula con el ciudadano o administrado. La referida manifestación de voluntad expresada a través del acto administrativo se encuentra investida de las presunciones de legalidad

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

y ejecutoriedad, lo cual coadyuva para que en el administrado se cree un sentido de confianza, con relación a todas y cada una de las actuaciones de los entes públicos. Sin embargo, en la práctica, la administración pública y los órganos que la componen emiten resoluciones mediante actos administrativos, con inobservancia o desconocimiento de las condiciones de validez de los mismos; abusando de la presunción de legitimidad, lo cual acarrea que los efectos jurídicos resultantes sean inválidos, como consecuencia de los vicios de los que adolece el acto administrativo. De acuerdo a lo establecido en el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo. (2007) sobre los requisitos de validez del acto administrativo, se señalan los siguientes: 1. Competencia, 2. Objeto, 3. Voluntad, 4. Procedimiento, 5. Motivación. No obstante, es pertinente exteriorizar la interrogante acerca de que, si consignando o cumpliendo únicamente estos requisitos son suficientes como para configurar la voluntad administrativa. Referente a este punto, el profesor Benalcázar en su estudio sobre la validez y la invalidez de los actos administrativos, define a la validez de la siguiente manera: Se entiende por validez del acto administrativo a aquella cualidad resultante de la conformidad con el Derecho, la lógica, la realidad, de la cual se deriva la aptitud de un acto para producir efectos jurídicos. Esta validez, es atributo de ciertos actos administrativos caracterizados por solicitud, lógica y congruencia, con la verdad de las situaciones y circunstancias sobre las que se desplegarán los efectos jurídicos que se quieren conseguir (Benalcázar, 2017, p. 83).

En este orden de ideas es necesario definir lo que es la seguridad jurídica, partiendo de la disposición constitucional, que en su artículo 82 trata sobre el derecho a la seguridad jurídica, la cual se fundamenta en el respeto de la Constitución, como también en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes (Constitución de la República del Ecuador, 2008). El derecho administrativo indiscutiblemente siempre tendrá como objetivo, la búsqueda del bien común y por ende la satisfacción del interés público, tomando como fundamento el respeto de los ciudadanos en general y de quienes forman parte de la administración pública, de la Constitución, las leyes y las resoluciones de los diferentes órganos del poder del Estado.

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

De lo dicho, el marco normativo constitucional se caracteriza porque contiene preceptos que son anticipados, específicos y de conocimiento general, en el radica la seguridad jurídica, de ahí que, en la emisión de resoluciones las instituciones estatales se encentren en la obligación de respetar y aplicar el sentido propio de la ley, dejando de lado todo tipo de interpretación errónea, arbitrariedad, peor aún, se incumpla con los presupuestos legales para la expedición de sus dictámenes. Los actos administrativos al ser expedidos por entes gubernamentales sin los requisitos bases o elementos indispensables, actos que constituyen un atentado al derecho constitucional y en su orden a la seguridad jurídica, vulnerándose no solamente los fines de la administración sino también ocasionando perjuicio a los ciudadanos al menoscabarse el vínculo de confianza y las presunciones de legalidad de estos actos. En la presente investigación se plantea como objetivo general analizar jurídicamente las condiciones de validez e invalidez de los actos administrativos en la legislación ecuatoriana.

MÉTODO

En la investigación se plantea como método para el desarrollo del trabajo de investigación el enfoque cuantitativo, mediante la exploración, recolección y análisis crítico a través de una tipología documental, apoyada con el diseño bibliográfico que busca la reflexión y análisis, construyendo métodos relacionados al juicio del fenómeno y así evaluar o discurrir nuevos argumentos. Al respecto, se examinaron y analizaron fuentes documentales a nivel teórico, tesis, leyes y trabajos arbitrados entre otros vinculadas con los aspectos centrales del trabajo.

RESULTADOS

La naturaleza jurídica del acto administrativo, la expresión acto administrativo, tiene como antecedente la Revolución Francesa la cual surge como una forma de lucha en contra de los sistemas de gobierno existentes para la época; en este periodo de la historia su noción no alcanza la importancia necesaria; sin embargo, en determinado momento adquiere relevancia, aunque con vagas ideas existe ya un acercamiento a

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

su concepción a través de los actos emitidos por el rey, la corona o el fisco. Precisamente en el año 1812, aparece por primera vez la expresión acto administrativo, para referir a las decisiones tomadas por la autoridad administrativa o a una acción o acto de administración en ejercicio de funciones (Santofimio, 1988, citado en Sanmartín, 2021, p, 9).

Dentro de la actividad de la administración pública, ésta exterioriza su voluntad mediante la expedición de actos administrativos, a través de los cuales se crean derechos y obligaciones compartidos tanto para la misma administración cuanto por el administrado o ciudadano; actos estos que se caracterizan en primera instancia porque deben ser dictados por una autoridad en ejercicio de su potestad administrativa otorgada por la ley, y; además por los efectos jurídicos directos que producen para el ciudadano.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, el acto administrativo constituye la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa, productor de efectos jurídicos sean estos individuales o generales de forma directa; pudiendo ser expedido por medios documentales, físicos o digitales (Código Orgánico Administrativo, 2017).

En este orden de ideas el acto administrativo como una de las formas de ejercicio de las actividades administrativas tiene un lugar preeminente, pues, cumple una función doble, por un lado es utilizado por las autoridades administrativas como medio de expresión en apego a sus funciones, además que otorga firmeza a la relación entre la propia administración y los ciudadanos o administrados (seguridad jurídica); por otro el control de legalidad en sede jurisdiccional respecto de la actuación administrativa, se materializa en cuanto queda demostrado la existencia de un acto administrativo (Díaz Diez, 2019, p. 261). De lo dicho el acto administrativo con seguridad está constituido como una institución del derecho administrativo moderno, cuyo propósito es la producción de seguridad jurídica en las relaciones que se suscitan entre la administración pública y los ciudadanos, dotada para este fin de estabilidad y fijeza propias del derecho público y desconocidas en el derecho privado (Bocanegra, 2005 citado en Flores Turpo, 2017, p. 21).

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

De otro lado y no obstante que ciertos actos administrativos contengan ilegalidades o irregularidades, estos no dejan de producir los efectos jurídicos que les son propios; estos subsisten mientras no se declare por el órgano competente su invalidez. En este sentido, la existencia de esta institución jurídica (validez), posibilita el control en sede administrativa o jurisdiccional respecto de la cabalidad del acto administrativo en relación al ordenamiento jurídico vigente (Enterría, 2002, citado en Delgado Lara, 2018, p. 85). El artículo 65 del Código Orgánico Administrativo concibe a la competencia como la media otorgada por la Constitución y la ley a un órgano de la administración para que lleve a cabo sus actividades y fines de acuerdo con la materia, el territorio, el tiempo y el grado. La ausencia de este elemento considerado esencial provoca la nulidad, absoluta o de pleno derecho, del acto administrativo en el que se deciden derechos subjetivos del administrado (Zhañay, 2017, p. 18).

DISCUSIÓN

Relativo a la validez del acto administrativo, esta constituye una condición jurídica la cual se materializa en el cumplimiento de parámetros específicos o elementos esenciales de carácter normativo, en el caso concreto del ordenamiento jurídico ecuatoriano para que el acto administrativo goce de validez, se deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo, entre estos la voluntad, capacidad, causa lícita, además de que su emisión sea realizada por autoridad competente; lo cual hace que el acto administrativo se caracterice por su eficacia y ejecutividad.

En cuanto a la presunción de legitimidad del acto administrativo, esta emana como una condición toda vez que en la administración pública se concentra la titularidad para la creación y expedición del acto administrativo, aunada a determinados principios normativos como la validez y legalidad; en este orden, se entiende que el acto administrativo debe ser emitido en derecho a fin de que produzca efectos para el administrado traducidos en derechos u obligaciones, lo cual por sí expresa la importancia de su cumplimiento íntegro y obligatorio. La presunción de legitimidad del acto administrativo, refiere a todos aquellos actos que son emanados, dictados o

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

expedidos por funcionarios o autoridades públicas, a quienes la propia norma jurídica indica el procedimiento por cual se deben guiar, entre estos, los lineamientos o requisitos previos a la toma de decisión, para su posterior expresión en un documento denominado acto administrativo (Rosales, 2013, citado en Mayorga Idrovo, 2021, p. 13).

Respecto a la presunción de validez y la relación con la eficacia del acto administrativo, esta tiene lugar cuando el acto cumple con los requisitos establecidos y exigidos por la norma jurídica, haciendo viable su ejecución, cumplimiento y aplicación, permitiendo la consideración de acto eficaz; de otro lado, esta presunción puede quebrantarse en el instante de comprobarse el incumplimiento o falta de requisitos de validez, perdiendo su eficacia y por ende la declaratoria de nulidad. La ciencia del derecho ha establecido que un resultado institucional (actos administrativos), es válido cuando en su formulación concurren los requisitos establecidos por las normas, mismas que están dirigidas a regular su producción y por ende su contenido; de ahí que, un acto administrativo es eficaz cuando produce los efectos jurídicos (individuales – generales) que les son propios; por el contrario si el acto no es conforme a derecho una vez cumplido el procedimiento legalmente previsto, el órgano competente declarara automáticamente su invalidez (Cano Campos, 2020, p. 9).

CONCLUSIONES

Dentro del derecho público, concretamente de la actividad de la administración pública, ésta expresa su voluntad y actividad a través actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos, hechos administrativos y actos normativos de carácter administrativo; según se encuentra establecido en el artículo 89 del Código Orgánico Administrativo, actuaciones administrativas estas que deben cumplir un conjunto de requisitos de validez, por los que gozan de las presunciones de legalidad y ejecutoriedad, implícitamente señalados en el artículo 99 del mismo cuerpo legal, entre estos competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación.

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes, por motivar el desarrollo de la Investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, (2008). Constitución de la República del Ecuador. [Constitution of the Republic of Ecuador]. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://n9.cl/sia>
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. [Organic Administrative Code]. Registro Oficial N° 31 – Segundo Suplemento. Oficio No. SAN 2017-0403. Recuperado de: <https://n9.cl/tziya>
- Benalcázar Guerrón, J. (2017). Reflexiones sobre la validez y la invalidez de los actos administrativos. [Reflections on the validity and invalidity of administrative acts]. Revista de la Facultad de Derecho de México, 67(268), 81–106. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.268.60981>
- Cano Campos, T. (2020). La presunción de validez de los actos administrativos. [Presumption of validity of administrative acts]. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (14), 6–28. <https://doi.org/10.24965/reala.i14.10851>
- Delgado Lara, Á. (2018). Algunos comentarios sobre la presunción de validez de los actos administrativos en la ley de bases de los procedimientos administrativos. [Some comments on the presumption of validity of administrative acts in the law on the bases of administrative procedures]. Ars Boni Et Aequi, 14(1); 83–114. Recuperado de: <https://n9.cl/2qqhr>
- Díaz-Diez, C. A. (2019). Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. [Meanings of the administrative act in the Constitutional Court's jurisprudence]. Estudios Socio-Jurídicos, 21(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>
- Dromi, R. (2008). Acto administrativo. [Administrative act]. Cuarta edición. México: Hispana Libros Madrid.

Fernando Andrés Gutiérrez-Núñez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; Patricio Secaira-Durango

- Flores Turpo, F. (2017). Diferencias entre nulidad e ineficacia del acto administrativo y su tratamiento como pretensiones en el proceso contencioso administrativo. [Differences between nullity and ineffectiveness of the administrative act and their treatment as claims in the administrative litigation process]. Tesis de Grado. Universidad Nacional del Altiplano. Recuperado en: <https://n9.cl/kg6g3>
- Mayorga Idrovo, M. (2021). La presunción de legitimidad del acto administrativo y la tutela judicial efectiva. [The presumption of legitimacy of the administrative act and effective judicial protection]. Tesis de Maestría. Recuperado de: <https://n9.cl/mtfek>
- Sanmartín, P. (2021). La Autotutela Administrativa y la Acción de Lesividad en el Sistema Jurídico Ecuatoriano. [Administrative Self-Protection and the Action of Lesivity in the Ecuadorian Legal System]. Tesis de pregrado. Universidad del Azuay. Recuperado de: <https://n9.cl/jjyp9>
- Tardío, J. A. (2014). Lecciones de Derecho Administrativo (Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos). [Lessons in Administrative Law (Administrative act, procedure and administrative and contentious-administrative appeals)]. España: Editorial Club Universitario.
- Zhañay Guapisaca, R. (2017). La acción de lesividad en el derecho público ecuatoriano. [The action of detrimental effects in Ecuadorian public law]. Tesis de Grado. Universidad de Cuenca. Recuperado de: <https://n9.cl/1dyk1h>