



**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

---

**“Acción de lesividad como procedimiento y sus efectos de un acto administrativo que genera derechos”**

---

Trabajo de Titulación previo a la obtención del Título de Abogado.

**Autor:**

Nestor Germanico Calapaqui Guasti

**Tutor:**

Abg. Milton Elder Naranjo Malan

**AMBATO-ECUADOR**

2024

## **PÁGINAS PRELIMINARES**

**Tema:**

---

**“ACCIÓN DE LESIVIDAD COMO PROCEDIMIENTO Y SUS  
EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE GENERA  
DERECHOS”**

---

## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

Yo, Abg. Mg. Milton Elder Naranjo Malan, en mi calidad de Tutor de Trabajo de Titulación - Proyecto de Investigación, denominado “ACCIÓN DE LESIVIDAD COMO PROCEDIMIENTO Y SUS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE GENERA DERECHOS” en base a la Resolución FJCS-CD-RES. No. 1481-2023, certifico que el mismo fue elaborado por el estudiante Nestor Germanico Calapaqui Guasti, con cédula de ciudadanía No. 1851048395, previo a la obtención del título de Abogado; y considerando que dicho proyecto de investigación reúne los requisitos técnicos, metodológicos, científicos, jurídicos y reglamentarios, autorizo presentación ante el organismo pertinente a fin de que sea sometido a evaluación por parte de la Comisión calificadora designada por el H. Consejo Directivo.

Ambato, 15 de enero del 2023

Abg. Mg. Milton Elder Naranjo Malan

**TUTOR**

## **AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Nestor Germanico Calapaqui Guasti, con C.C. 1851048395; estudiante de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, informo que he realizado mi trabajo con el Tema: “ACCIÓN DE LESIVIDAD COMO PROCEDIMIENTO Y SUS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE GENERA DERECHOS”, en base a la resolución FJCS-CD-RES. No. 1481-2023, constituye un trabajo original, al ser de mi propia y única autoría, basado en el ejercicio y aplicación de mis conocimientos previos adquiridos en mi formación académica a través de fuentes legales, doctrinales y bibliográficas. Además, se han establecido diferentes ideas, criterios, conclusiones y recomendaciones que son de exclusiva responsabilidad de la autora.

Ambato, 15 de enero de 2024



**NESTOR GERMANICO CALAPAQUI GUAQUI**  
**C.C. 1851048395**  
**AUTOR**

## **DERECHOS DE AUTOR**

Autorizo a la Universidad Técnica de Ambato, para que haga del presente trabajo de investigación un documento disponible para su lectura, consulta en los procesos de investigación, conforme se determina en los normativos internos de la Institución.

Cedo de manera plena los derechos de autor de mi trabajo de tesis con fines investigativos y de difusión del conocimiento, además apruebo la reproducción total o parcial conforme las regulaciones universitarias; esto siempre y cuando no presente una ganancia económica y se realice en respeto a los derechos del autor.

Ambato, 15 de enero de 2024



**NESTOR GERMANICO CALAPAQUI GUAISTI**  
**C.C. 1851048395**  
**AUTOR**

## **APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO**

Los miembros del tribunal de Grado APRUEBAN el trabajo de Investigación “ACCIÓN DE LESIVIDAD COMO PROCEDIMIENTO Y SUS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE GENERA DERECHOS”, presentado por el señor Nestor Germanico Calapaqui Guasti, de conformidad con el Reglamento de Graduación para obtener el Título Terminal de Tercer Nivel de la Universidad Técnica de Ambato.

Autorizando su presentación ante los organismos correspondientes.

Ambato, .....2024

Para constancia suscriben:

.....

Presidente

.....

Miembro del Tribunal

.....

Miembro del Tribunal

## **Dedicatoria**

*A mis seres queridos, quienes han sido el soporte fundamental en este viaje,*

*Este logro no hubiera sido posible sin el apoyo constante y el amor incondicional de quienes han estado a mi lado. A mi familia, por ser la luz que iluminó cada paso de mi trayectoria académica; su respaldo fue la fuerza que me impulsó a seguir adelante.*

## **Agradecimiento**

*Quiero agradecer de corazón a todas las personas que fueron esenciales para que pudiera llegar al final de mi carrera. Quiero reconocer y dar las gracias a aquellos que, con su apoyo constante, realmente hicieron posible que terminara este trabajo de investigación.*

*Principalmente, quiero agradecer a mi familia. Su amor y respaldo constante fueron como una luz que me guio durante toda mi carrera. Sin ellos, este camino habría sido mucho más difícil.*

*Finalmente, agradezco a la Universidad Técnica de Ambato por darme la oportunidad de seguir mis metas académicas. La calidad de la educación y el ambiente enriquecedor fueron fundamentales para mi crecimiento personal y profesional.*



## Índice general de contenidos

PORTADA.....	i
Tema.....	ii
Aprobación del Tutor .....	iii
Autoría del Trabajo De Titulación.....	v
Derechos de Autor.....	vi
Aprobación del Tribunal De Grado.....	vii
Dedicatoria .....	viii
Agradecimiento .....	ix
Índice general de contenidos.....	x
Índice de tablas y figuras.....	xv
Resumen ejecutivo .....	xvi
Abstract (summary).....	xvii
CAPÍTULO I .....	1
Antecedentes investigativos .....	1
El Acto Administrativo.....	7
Concepto de acto administrativo .....	7
Elementos del acto administrativo .....	12
Competencia.....	14
El objeto .....	16
Voluntad .....	16
La forma .....	17
Motivación .....	18
Elemento subjetivo.....	19
Nulidad de pleno derecho.....	21

Antecedentes históricos.....	22
Contexto Temporal.....	22
Finales del siglo XIX y principios del siglo XX.....	23
Década de 1920.....	23
Década de 1940-1950.....	23
Década de 1980.....	24
Años 2000 en adelante.....	24
Contexto geográfico.....	24
Francia.....	25
Italia.....	26
España.....	26
Colombia.....	28
Argentina.....	29
México.....	31
Estados Unidos.....	32
Organizaciones internacionales.....	32
Eventos Históricos.....	33
Siglo XIX - Códigos Napoleónicos y Responsabilidad de los Funcionarios:.....	33
Siglo XX - Reformas en América Latina.....	33
Siglo XX - Desarrollo del Derecho Administrativo Alemán.....	33
Década de 1980 - Lucha Global Contra la Corrupción.....	33
Convenios y Tratados Internacionales.....	34
Personajes y su aporte sobre la Acción de lesividad.....	34
Napoleón Bonaparte.....	34
Hans Kelsen (1881-1973):.....	35

John Locke (1632-1704) .....	35
Joaquín V. González (1863-1923).....	35
Robert H. Jackson (1892-1954) .....	35
Corrientes y Movimientos.....	36
Movimiento del Derecho Administrativo:.....	36
Movimiento de Control de la Administración Pública:.....	36
Movimiento de Transparencia y Rendición de Cuentas:.....	36
Corriente Internacional Anticorrupción: .....	37
Antecedentes normativos .....	42
España: .....	42
Definición de la Acción de Lesividad .....	42
Causas de la Acción de Lesividad .....	43
Procedimiento de la Acción de Lesividad .....	43
Efectos de la Acción de Lesividad .....	43
México.....	44
Definición de la Acción de Lesividad .....	44
Fundamentos Legales.....	44
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) .....	44
Causas de la Acción de Lesividad .....	46
Procedimiento de la Acción de Lesividad .....	46
Efectos de la Acción de Lesividad .....	47
Argentina.....	47
Definición de la Acción de Lesividad .....	47
Fundamentos Legales.....	47
Ley N° 19.549 en Argentina.....	48

Ley N° 3.460 .....	48
Código Procesal Administrativo de la Provincia de Neuquén (Ley N° 1.305) ....	48
Causas de la Acción de Lesividad .....	49
Procedimiento de la Acción de Lesividad .....	49
Efectos de la Acción de Lesividad .....	49
Ecuador.....	50
Acción de lesividad en Ecuador .....	50
Caducidad para la declaratoria de lesividad .....	54
Demandante.....	56
Demandado.....	56
Órgano judicial (Tercero imparcial).....	57
Requisitos objetivos: .....	57
Acto estable .....	57
Actos lesivos .....	57
Caracteres de acto impugnabile.....	57
Declaración de derechos subjetivos .....	57
Procedimiento.....	58
Pretensión procesal.....	58
Audiencia preliminar .....	59
Audiencia de juicio.....	59
Terminación del proceso. ....	60
Antecedentes jurisprudenciales .....	61
Objetivos .....	78
CAPITULO II.....	80
Metodología .....	80

Tipos de Investigación.....	80
Método de investigación .....	81
Técnicas e instrumentos .....	81
Fuentes .....	82
CAPÍTULO III.....	84
Resultados y discusión .....	87
CAPÍTULO IV .....	99
Conclusiones .....	99
Recomendación.....	100
C. Materiales Referencia.....	101
Anexos .....	106

## Índice de tablas y figuras

Tabla 1. Análisis de la Sentencia No. 1646-16-EP/21 .....	64
Tabla 2. Análisis de la resolución No. 0431-2016 .....	67
Tabla 3. Análisis de la resolución No. 0016-2006-AA .....	69
Tabla 4. Análisis de la resolución No. 90-2007 .....	72
Tabla 5. Análisis de la resolución No. 58-2012 .....	75
Tabla 6. Análisis de la resolución No. 0032-09-RA .....	78

## **Resumen ejecutivo**

La acción de lesividad es considerada dentro de la legislación ecuatoriana como un mecanismo a través del cual se busca revocar, modificar o corregir los derechos concedidos mediante actos administrativos otorgados por parte de la administración pública, cuando estos se consideren perjudiciales para el interés público, lo que se produce debido a la discrecionalidad que tiene la administración pública para emitir actos administrativos, a fin de determinar los efectos que produce se realiza un análisis del marco jurídico y normativo que regula la acción de lesividad en el Ecuador, identificando las disposiciones legales y procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), con el objeto de determinar la existencia de falencias normativas que influyen en su aplicación, para lograr el propósito establecido se empleó la investigación descriptiva y explicativa, con un enfoque cualitativo, empleando la técnica de la entrevista, mediante lo cual se pudo deducir que a pesar de la existencia de una norma sustantiva y adjetiva que regula la acción de lesividad, esta no es aplicada por cuanto existe una falta de familiaridad con el procedimiento, esto sumando a la implementación de la revocatoria directa que vulnera los derechos de los ciudadanos, ha generado un gran perjuicio social ya que existen afectaciones a los derechos de los administrados, por lo que es necesario mejorar la comprensión de los procedimientos administrativos a fin de que esta figura sea aplicada en legal y debida forma sin afectar los derechos de los particulares.

### **Palabras claves:**

Acción de lesividad, revocatoria, acto administrativo, administración pública.

### **Abstract (summary)**

The action of harmfulness is considered within Ecuadorian legislation as a mechanism through which it seeks to revoke, modify or correct the rights granted through administrative acts granted by the public administration, when these are considered harmful to the public interest, which occurs due to the discretion that the public administration has to issue administrative acts, in order to determine the effects it produces, an analysis of the legal and regulatory framework that regulates the action of harm in Ecuador is carried out, identifying the legal provisions and procedures established in the Administrative Organic Code (COA) and in the General Organic Code of Processes (COGEP), in order to determine the existence of regulatory deficiencies that influence its application, to achieve the established purpose, descriptive and explanatory research was used. with a qualitative approach, using the interview technique, through which it was possible to deduce that despite the existence of a substantive and adjective norm that regulates the harmful action, this is not applied because there is a lack of familiarity with the procedure, this adding to the implementation of the direct revocation that violates the rights of citizens, has generated great social harm since there are effects on the rights of those administered, so it is necessary to improve the understanding of administrative procedures in order to that this figure is applied legally and properly without affecting the rights of individuals.

#### **Keywords:**

Lesivity action, revocation, administrative act, public administration.



# CAPÍTULO I

## Antecedentes investigativos

Zhañay Guapisaca (2017) en su trabajo investigativo titulado “La acción de lesividad en el derecho público ecuatoriano” establece que la acción de lesividad administrativa se refiere a una facultad legal que impone al titular de un órgano administrativo o a la máxima autoridad de una entidad pública la obligación de emitir un nuevo acto administrativo. Este nuevo acto tiene como propósito declarar que el acto o la resolución previa son perjudiciales para el interés público. Esta declaración se realiza antes y se presenta ante la jurisdicción contencioso-administrativo. La administración tiene la posibilidad de acudir a esta jurisdicción para eliminar del ámbito legal los actos y contratos que considere dañinos para el interés público, al mismo tiempo que protege los derechos de los ciudadanos afectados.

El autor menciona que la acción de lesividad en el derecho administrativo hace referencia a la facultad legal que permite revocar los derechos otorgados a través de los diversos actos administrativos, destaca que esta acción impone responsabilidades específicas a los titulares de órganos administrativos, exigiéndoles emitir nuevos actos administrativos que declaren la prejudicialidad de decisiones anteriores para el interés público, dicha medida proactiva busca resguardar los intereses generales y la integridad del sistema administrativo, presentándose ante la jurisdicción contencioso-administrativo para una revisión judicial, con esto se genera la posibilidad de recurrir a esta jurisdicción para eliminar actos perjudiciales además de subrayar la capacidad de la administración para corregir sus errores, mostrando un compromiso con la protección de los derechos ciudadanos.

La acción de lesividad administrativa es una prerrogativa legal que obliga al titular de un órgano administrativo o a la máxima autoridad de una entidad gubernamental a emitir un nuevo acto administrativo. Este nuevo acto tiene como finalidad declarar que el acto o la resolución previa son perjudiciales para el interés público. Esta declaración se realiza de manera anticipada y se presenta ante la jurisdicción contencioso-administrativo. La administración tiene la opción de recurrir a esta jurisdicción para eliminar del ámbito legal

los actos y contratos que considere nocivos para el interés público, al mismo tiempo que protege los derechos de los ciudadanos afectados.

Según Vargas Torres (2023), en su tesis con el tema, “La acción de lesividad en los actos administrativo-presuntos” considera que la acción de lesividad puede ser concedida "a la administración para lograr, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, la revocación del acto administrativo en situaciones en las que no pueda anularlo o revocarlo por sus propios medios".

Es decir, la acción de lesividad permite a la administración impugnar y revocar un acto administrativo a través de la jurisdicción contencioso-administrativa cuando no puede hacerlo por sus propios medios debido a limitaciones legales o administrativas. Esto demuestra un mecanismo para garantizar que los actos administrativos cumplan con la legalidad y el interés público, incluso cuando la administración originalmente los emitió. Koppel Vintimilla (2007), en su tesis de maestría "La Acción De Lesividad" establece que la acción de lesividad es el derecho que poseen los órganos administrativos para, en caso de considerar la necesidad de revocar un acto administrativo emitido por ellos mismos, recurrir a los tribunales para que sean estos últimos los que tomen la decisión apropiada. Es un derecho que tienen las autoridades o entidades administrativas, cuando estas autoridades emiten un acto administrativo y posteriormente consideran que es necesario revocarlo (anularlo), tienen la facultad de presentar una solicitud ante los tribunales (como un tribunal administrativo o contencioso-administrativo) para que estos tomen una decisión al respecto. En otras palabras, la acción de lesividad permite a la administración pedir a un tribunal que revise y decida si un acto administrativo que emitieron previamente debe ser anulado o no. Esto se hace cuando la administración no puede tomar esta decisión por sí misma o cuando se requiere una revisión imparcial de la situación.

Guillén Montenegro (2017) en su tesis “La Importancia De La Acción De Lesividad Como Mecanismo De Autotutela De La Administración Pública” dice que la acción de lesividad se aplica cuando los actos que se perciben como perjudiciales para el interés público y, por razones evidentes, no pueden ser revocados por la administración por sí misma, no pueden quedar excluidos del escrutinio de su legalidad. Este mecanismo es una institución legal relativamente reciente en nuestro país, por lo que aún no ha tenido una gran importancia en los tribunales.

La "acción de lesividad" se utiliza cuando existen actos administrativos que se consideran perjudiciales para el interés público, pero la administración no puede anularlos por sí misma debido a limitaciones u obstáculos legales evidentes. En tales casos, se recurre a este mecanismo legal para garantizar que estos actos también estén sujetos a revisión legal y puedan ser evaluados por su conformidad con la ley. Además, se menciona que esta acción de lesividad es una institución legal relativamente nueva en el país y que no ha sido muy utilizada en los tribunales hasta el momento.

Garita Navarro (2021), en su tesis para optar el título de doctorado menciona que con tema "El Régimen Jurídico de la Lesividad en el nuevo proceso Contencioso Administrativo. A propósito de la Materia Administrativa Sancionatoria y la Materia Tributaria." La acción de lesividad se activa en función de motivos específicos y concretos de nulidad que han sido evaluados y considerados previamente dentro de la administración que la solicita. Por lo tanto, en principio, la demanda de lesividad debe basarse y estar en consonancia con los motivos expresamente indicados en el acto interno de declaratoria de lesividad. Esto significa que la solicitud de lesividad no puede presentar ni argumentar razones de invalidez que no hayan sido previamente definidas y declaradas por la máxima autoridad de la respectiva administración, dentro del marco temporal que se aplica en la fase inicial del proceso de lesividad".

Es decir, la acción de lesividad se basa en razones específicas y concretas de anulación que han sido evaluadas previamente dentro de la entidad gubernamental que la solicita. Por lo tanto, en principio, la solicitud de lesividad debe estar en línea con las razones expresamente establecidas en la decisión interna de la entidad que declara que un acto es lesivo. Esto implica que la solicitud de lesividad no puede presentar ni argumentar razones de invalidez que no hayan sido previamente identificadas y declaradas por la máxima autoridad de la entidad, dentro de un período de tiempo específico que aplica en la fase inicial del proceso de lesividad. En resumen, se requiere coherencia entre la solicitud de lesividad y las razones establecidas previamente por la entidad.

Villacís De La Cueva (2021), en su disertación con el tema, "La Impugnabilidad de Actos Administrativos por medio del recurso de apelación: Naturaleza jurídica y eficacia", especifica que el acto administrativo es una de las expresiones más frecuentes de la voluntad de la Administración Pública. Puede otorgar derechos a los ciudadanos, pero

también imponerles deberes u obligaciones. En consecuencia, la legislación ofrece diversos mecanismos que permiten a las personas expresar su insatisfacción o desacuerdo con dichos actos.

De acuerdo con el párrafo anterior, un acto administrativo es una forma común en la que la Administración Pública manifiesta su voluntad. Estos actos pueden conceder derechos a las personas o imponerles obligaciones. Dado que esto puede generar desacuerdo o insatisfacción, la legislación proporciona diferentes formas en las que las personas pueden expresar su desacuerdo o inconformidad con estos actos administrativos. En resumen, cuando las personas no están de acuerdo con un acto administrativo, tienen opciones legales para plantear sus preocupaciones.

Cordero Vásquez (2010), en su tesis para la obtención de título de abogado, con el tema “La acción de Lesividad”, establece que el acto administrativo puede entenderse como un acto jurídico mediante el cual la Administración Pública manifiesta su intención. Su propósito fundamental es generar efectos legales. Este acto administrativo representa una expresión de la voluntad con la capacidad de modificar la situación legal de un individuo, es decir, de un administrado.

En consecuencia, los actos administrativos son un mecanismo importante mediante el cual la Administración Pública ejerce su autoridad y toma decisiones que tienen un impacto directo en la esfera legal de los ciudadanos y entidades bajo su jurisdicción. Estos actos deben cumplir con las regulaciones y normativas legales aplicables y son esenciales para el funcionamiento y la regulación de la administración gubernamental.

Guerra Estévez (2017), en su monografía, con el tema “La desviación de poder como vicio del Acto Administrativo” menciona que el acto administrativo genera consecuencias legales al crear, alterar o poner fin a derechos, obligaciones o situaciones de importancia legal. Estas consecuencias se caracterizan por ser específicas e inmediatas. Son inmediatas porque se derivan directamente del propio acto administrativo y no requieren la emisión de otro acto por parte de la administración en una etapa posterior.

Es decir, que estos efectos legales son individuales y directos. Esto significa que se aplican específicamente a las personas o entidades afectadas por el acto y no dependen de la emisión de otro acto posterior por parte de la administración. En otras palabras, una vez

que se emite el acto administrativo, sus efectos son inmediatos y vinculantes sin necesidad de acciones adicionales por parte de la administración.

En síntesis, los actos administrativos representan una herramienta esencial en la regulación de la Administración Pública, estos actos no solo reflejan la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, sino que también desempeñan un papel fundamental al crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones, lo distintivo de los actos administrativos radica en la inmediatez y la aplicabilidad directa de sus efectos sobre las partes involucradas. Al ser instrumentos que emanan del ejercicio legítimo de la función administrativa, su impacto se traduce de manera concreta en la esfera jurídica de los individuos o entidades afectados, en este sentido, la capacidad de los actos administrativos para generar consecuencias legales de forma inmediata los convierte en un componente esencial para el adecuado funcionamiento y regulación de la Administración Pública.

Anchundia Henríquez (2019), en su tesina, Con el tema, “La nulidad del Acto Administrativo por vulneración al derecho a la defensa del administrado”, da a conocer que el acto administrativo es una declaración emitida por los órganos del Estado y presenta ciertas características clave. En primer lugar, se emite en representación de una función estatal debidamente autorizada por la ley. Además, esta decisión siempre tiene un impacto directo en los derechos o intereses de las personas particulares, así como en otras instituciones públicas, y estos efectos deben ser reconocidos y protegidos por la legislación.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el acto administrativo es unilateral, lo que significa que representa la expresión de la voluntad de un solo órgano de la administración. También tiene una naturaleza jurídica externa, ya que su propósito principal es crear, modificar o poner fin a una situación legal que afecta al administrado.

Entonces, el acto administrativo es una declaración emitida por el Estado que tiene un impacto directo en los derechos e intereses de las personas y otras instituciones. Se emite en representación de una función estatal autorizada por la ley y tiene una naturaleza jurídica unilateral y externa, destinada a regular situaciones legales que afectan a los administrados. Su emisión debe cumplir con la legislación y respetar los principios de legalidad y justicia.

Ortiz (2002), en su tesis de derecho administrativo, explica que el acto administrativo se caracteriza como una expresión de la voluntad. En términos más concisos, se le describe comúnmente como una declaración. La declaración se refiere a cualquier juicio expresado mediante palabras o símbolos comunicativos, y tiene la capacidad, por sí sola y sin depender de otras acciones previas o posteriores, de generar un efecto legal. Las dos características esenciales de la declaración radican en su simplicidad y su independencia de cualquier otro evento que pueda causar el efecto legal, así como en su función lógica como medio para expresar una intención o contenido de la voluntad.

Es decir, un "acto administrativo" se describe como una "declaración" porque es una forma en la que una entidad gubernamental expresa su voluntad en un asunto específico. Esta declaración puede ser verbal o escrita y tiene la capacidad de producir efectos legales por sí sola, sin necesidad de otras acciones legales previas o posteriores.

Lo importante de esta declaración es que es simple y directa, lo que significa que no está vinculada a otros eventos que causen su efecto legal. Además, su función principal es expresar la intención o el contenido de la voluntad de la entidad gubernamental que lo emite, el acto administrativo es una manifestación oficial de la voluntad del gobierno, expresada en forma de declaración, que tiene un impacto legal por sí sola y se utiliza para expresar intenciones o decisiones en asuntos legales.

Cordeiro (2021), en su tesis para el título de doctorado, con el tema, "El control judicial de los actos de la Administración Pública en la legislación Argentina", especifica que El acto administrativo se convierte en el enfoque específico del escrutinio judicial, a pesar de reconocer la complejidad de su naturaleza dual y los desafíos que surgen cuando no está claramente definido por la ley.

El "acto administrativo" se refiere a las decisiones o acciones tomadas por las autoridades de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones. Estos actos pueden ser variados, como la emisión de licencias, la toma de decisiones sobre proyectos, la aprobación de regulaciones, entre otros.

El texto sugiere que estos actos administrativos están sujetos a revisión por parte de los tribunales judiciales. Esto significa que los ciudadanos y otras partes interesadas pueden recurrir a los tribunales para impugnar la legalidad o la justicia de un acto administrativo específico si creen que está en desacuerdo con la ley o sus derechos.

El párrafo también menciona la "doble dimensión" en la que se desarrollan estos actos administrativos. Esto podría referirse a la dualidad de intereses en juego, donde los actos administrativos pueden afectar tanto a la Administración Pública como a los ciudadanos y otras partes interesadas. Además, se hace referencia a la "falta de calificación legal", lo que podría indicar que a veces los actos administrativos pueden no estar claramente definidos o regulados por la ley, lo que complica su revisión y control por parte de los tribunales.

Se destaca la importancia de que los actos administrativos están sometidos a un escrutinio y control judicial, este proceso garantiza la revisión y evaluación de la legalidad y legitimidad de las decisiones tomadas por la Administración Pública. Sin embargo, es crucial reconocer la complejidad inherente a esta tarea, dada la naturaleza a veces ambigua o insuficientemente regulada de los propios actos administrativos, por lo que la ambigüedad puede surgir debido a la diversidad de situaciones que la Administración enfrenta y la necesidad de flexibilidad en la toma de decisiones. Además, la falta de una regulación clara en algunos casos puede generar desafíos para los órganos judiciales al interpretar y aplicar las normativas existentes. En este contexto, el control judicial de los actos administrativos no solo constituye un mecanismo para asegurar el respeto a la legalidad, sino que también plantea el desafío de equilibrar la necesidad de flexibilidad administrativa con la protección de los derechos individuales y la coherencia normativa.

## **El Acto Administrativo**

### **Concepto de acto administrativo**

El acto administrativo, como piedra angular del derecho administrativo, constituye un elemento esencial en la administración pública, parte de la manifestación de la voluntad unilateral administrativa que, respaldada por la legalidad y la finalidad pública, da forma y contenido a las decisiones de la Administración. Este instrumento jurídico, al ser emitido por una entidad pública, desencadena efectos jurídicos específicos y, a menudo, incide directamente en los derechos y obligaciones de los ciudadanos. La noción de acto administrativo presenta una notable falta de precisión, generando una preocupación genuina, dicho fenómeno puede atribuirse a dos factores, por un lado, la diversidad teórica, ya que a lo largo de los años, el acto administrativo ha sido objeto de varias construcciones doctrinales que son difícilmente reconciliables entre sí y por otra parte, la asombrosa variedad de las actividades realizadas por la Administración lo que dificulta enormemente la formulación de esquemas doctrinales coherentes.

El acto administrativo, constituye la noción más importante del derecho administrativo; de forma que, sin éste el acto administrativo, simplemente, no existiría ni tendría razón de ser. En consecuencia, se establece que todo el derecho administrativo gira en torno a este concepto fundamental; se puede considerar al derecho administrativo, como el derecho que regula la actividad administrativa, aquel que siempre se traduce o tiene como presupuesto un acto administrativo. (Brewer-Carías, 2019)

En consecuencia, el acto administrativo en el derecho administrativo destaca su papel preeminente y su función como eje rector de esta rama legal, al considerar que todo en el derecho administrativo orbita en torno al acto administrativo, destacando su importancia como cimiento sobre el cual se erige la actividad administrativa. De esta manera, Brewer-Carías establece una conexión inseparable entre la esencia del derecho administrativo y la existencia misma del acto administrativo, esta perspectiva refuerza la noción de que el acto administrativo no solo es una manifestación puntual de la voluntad estatal, sino que constituye el epicentro normativo que da forma y significado a toda la disciplina administrativa.



La teoría de Dromi destaca la naturaleza dinámica de las funciones administrativas, que se manifiestan mediante una combinación de acciones tangibles y eventos jurídicos, según esta perspectiva, la administración va más allá de procesos burocráticos, extendiéndose a las relaciones jurídicas y generando una red compleja de interacciones. Las acciones materiales y hechos jurídicos coexisten, mientras que las declaraciones de voluntad y los actos jurídicos desempeñan un papel crucial al actuar como instrumentos reguladores y catalizadores para la generación, modificación o extinción de derechos y obligaciones (Dromi, 2014).

Esta teoría, arroja luz sobre la dinámica inherente a las funciones administrativas, proponiendo una visión que trasciende la mera burocracia, la administración se revela como un entramado complejo que no solo abarca acciones palpables, sino que también se entrelaza con eventos jurídicos. La coexistencia de acciones materiales y hechos jurídicos subraya la interconexión entre la materialización tangible y las implicaciones legales de las decisiones administrativas, además, se destaca la relevancia de las declaraciones de voluntad y los actos jurídicos como pilares fundamentales, actuando no solo como reguladores, sino como elementos impulsores en la generación, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

La administración pública, en el desempeño de sus funciones, puede manifestarse mediante diversas formas, tales como actos administrativos (declaración administrativa individual), actos de simple administración (de mero trámite), hechos administrativos (o actuación administrativa material), contratos administrativos (convención administrativa bilateral) y reglamentos (declaración administrativa general). La formación de estas manifestaciones está condicionada por un procedimiento administrativo formal, según lo establecido por la normativa legal (Brewer-Carías, 2019).

Tras haber abordado previamente la noción del derecho administrativo es importante destacar que, dentro del Estado, la administración pública se manifiesta mediante una diversidad de entidades y órganos, los cuales desempeñan funciones administrativas otorgadas por la Constitución y la legislación, con la finalidad de salvaguardar los intereses generales, por lo que resulta crucial abordar dogmáticamente el concepto de una de sus expresiones fundamentales, que es el acto administrativo.

El acto administrativo constituye el principal y más frecuentemente empleado instrumento mediante el cual la administración pública manifiesta su voluntad. Se encuentra dentro de la categoría de los actos jurídicos, los cuales reflejan la expresión de la voluntad humana con la capacidad de generar efectos jurídicos.

Tardío (2014) propone definir el acto administrativo como aquella resolución de un poder público en el ejercicio de potestades y funciones administrativas, a través del cual impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, sujeto al control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que encapsula el concepto de diversas instituciones del derecho administrativo, en su artículo 65 define al acto administrativo como: "toda declaración unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa que genera efectos jurídicos individuales de manera directa" (Estatuto Regimen Juridico Administrativo Función Ejecutiva, 2018). De manera similar, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el inciso segundo del artículo 364, aclara que "se entenderá por acto administrativo toda declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa" (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, 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-COA, 2017, Artículo 99)

El acto administrativo, según el Art. 99 del Código Orgánico Administrativo (COA), se define como una declaración unilateral de voluntad en el ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos individuales o generales, su eficacia se logra mediante su cumplimiento directo. El COA permite expedirlo en cualquier medio documental, físico o digital, adaptándose a los avances tecnológicos, por lo que cada acto administrativo queda registrado en el expediente correspondiente, actuando como constancia formal y respaldo documental para garantizar la legalidad y legitimidad, según los principios del ordenamiento jurídico, en el mismo articulado se establece las bases

legales para la emisión, documentación y control de los actos administrativos, asegurando transparencia y respeto por los procedimientos legales en la función administrativa.

Examinaremos a continuación los elementos que componen el concepto de acto administrativo. La primera característica distintiva del acto administrativo es su naturaleza declarativa. Se considera una declaración porque implica una expresión consciente de la voluntad, manifestada a través de símbolos y expresiones lingüísticas, ya sea escrita o no escrita. Puede abarcar decisiones (como sanciones), cogniciones (como inscripciones) o opiniones (como certificados de higiene). Este atributo lo distingue de los hechos administrativos, los cuales constituyen acciones materiales de la administración pública y no expresiones intelectuales como los actos administrativos. Según Dromi (2014), "ordenar la destrucción de una cosa es un acto; destruir la cosa es un hecho". Puede o no haber un acto administrativo que preceda a un hecho administrativo.

La declaración en el acto administrativo es de naturaleza unilateral. La unilateralidad se fundamenta en la necesidad exclusiva de la intervención de la voluntad de la administración pública, considerada como sujeto de derecho, para la emisión del acto. No importa si se requiere la participación de varios órganos en su formación, ya que, en este contexto, nos referimos a un acto complejo que, a pesar de ello, conserva su condición de acto administrativo, dado que los órganos involucrados son parte integral de la administración.

"En ciertos casos, se requiere la voluntad concurrente y coadyuvante. Aunque algunos actos administrativos puedan depender de la solicitud, notificación, aceptación, asentimiento o adhesión del particular para surtir efectos, esto no les quita su cualidad de unilaterales" (Dromi, 2014). La participación de la voluntad del administrado no forma parte del proceso de formación del acto administrativo ni es un elemento esencial del mismo. Por ejemplo, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece que "El traspaso, cambio administrativo o intercambio voluntario de puestos a un lugar distinto del domicilio civil de la servidora o servidor público, se podrá hacer solamente con su aceptación por escrito. De ninguna manera, dichos cambios, intercambio voluntario de puestos o traspasos serán considerados como sanción". En esta normativa, se destaca la necesidad de la aceptación por escrito del servidor público para que el acto surta efectos,

pero, a pesar de esta condición, se sigue considerando un acto administrativo, si bien será ineficaz sin dicha aceptación.

En concordancia, Brewer-Carías (2019), sostiene que el acto administrativo constituye el instrumento apropiado que la ley ha proporcionado a la administración pública para llevar a cabo sus atribuciones y competencias. De este modo, se contribuye a la formación de la realidad. La función administrativa se desempeña con el propósito de cumplir los objetivos establecidos por la Constitución, las leyes y el resto del ordenamiento jurídico. En varios estados, se ha observado el fenómeno conocido como la "fuga del Derecho Administrativo", que implica la transferencia de funciones de la Administración Pública a particulares. En este sentido, estos actúan como agentes o mandatarios de una entidad pública, teniendo la facultad de emitir actos administrativos (Dromi, 2014).

Esta situación se manifiesta en los concesionarios de obra pública, las entidades colaboradoras de la administración pública, las universidades privadas, las asociaciones, entre otros; quienes, a pesar de tener una naturaleza jurídico-privada, desempeñan funciones administrativas. En este contexto, el COFJ, en su artículo 217, al definir las atribuciones y responsabilidades de los jueces de las salas contencioso-administrativas, en su numeral cuatro establece: "Conocer y resolver (...) las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos" (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009).

A partir del concepto de acto administrativo, se deduce que se trata de un acto jurídico, dado que involucra la voluntad de la administración pública como un sujeto de derecho. El acto administrativo genera consecuencias legales al crear, alterar o poner fin a derechos, obligaciones o situaciones con relevancia jurídica. Estos efectos jurídicos se distinguen por ser directos, ya que se desprenden directamente del acto administrativo y no requieren la emisión de otro acto por parte de la administración después de su emanación.

El acto administrativo debe generar efectos jurídicos directos para el administrado. En este sentido, los dictámenes, pericias, informes, pareceres y proyectos no son considerados actos administrativos, sino actos preparatorios destinados a facilitar la realización del acto principal posterior. Estos actos preparatorios, en su caso, pueden tener un efecto jurídico indirecto o mediato. Asimismo, los efectos del acto administrativo son individuales, ya

que se relacionan específicamente con el administrado. Esta distinción es importante en comparación con el reglamento, cuyos efectos tienden a ser de naturaleza general.

Guaita, (1958) describe el acto administrativo como un hecho jurídico que se origina a partir de un funcionario de la administración. En cuanto a su naturaleza, se materializa en una declaración específica y, en términos de su alcance, tiene un impacto ya sea positivo o negativo en los derechos administrativos de individuos o entidades.

Según Maqueda (2010), el acto administrativo se define como una declaración unilateral realizada en el ejercicio específico de la función administrativa, generando efectos jurídicos individuales de manera inmediata. Es importante destacar que esta definición excluye los actos de gobierno, electorales, legislativos y judiciales.

En definitiva, el acto administrativo es una institución exclusiva del Derecho Administrativo, diferenciándose por características como la presunción de validez, legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad. Aunque otorga a la administración ciertos privilegios, impone obligaciones, como el respeto a la legalidad, procedimientos formales y la prevención de arbitrariedades. En un Estado constitucional de derechos, todas las autoridades están obligadas a actuar ética y legalmente. La eficacia del acto radica en su percepción como legítimo y en su cumplimiento por parte de los administrados, vinculando la legitimidad directamente a la legalidad y, por ende, a la eficacia del acto.

### **Elementos del acto administrativo**

El artículo 99 del Código Orgánico Administrativo establece los requisitos esenciales para la validez de un acto administrativo en el ámbito jurídico. En este sentido, se subrayan cinco elementos fundamentales que deben estar presentes para garantizar la regularidad y legitimidad de dichos actos.

**Art. 99.-** Requisitos de validez del acto administrativo. Son requisitos de validez:

1. Competencia
2. Objeto
3. Voluntad
4. Procedimiento
5. Motivación

(Código Orgánico Administrativo-COA, 2017, Artículo 99)

Entre los requisitos de validez, en primer lugar, se destaca la competencia, que se refiere a la atribución legal específica que tiene la autoridad para emitir el acto en cuestión, además, se hace hincapié en el objeto, indicando que el acto debe perseguir un fin lícito y ajustado a la normativa vigente. La voluntad, como tercer requisito, enfatiza la importancia de que el acto sea expresión consciente y libre de la autoridad que lo emite, en referencia al cuarto elemento, el procedimiento, señala la necesidad de seguir las formalidades establecidas por la ley al llevar a cabo el acto administrativo. Por último, la motivación destaca la importancia de explicar las razones y fundamentos que justifican la emisión del acto, proporcionando transparencia y justificación a la decisión administrativa. Estos requisitos conjuntos garantizan la validez y legalidad de los actos administrativos en el marco de la normativa jurídica aplicable.

Jaramillo (2005), en su obra "Manual de Derecho Administrativo," aborda los requisitos esenciales que deben cumplir los actos administrativos para gozar de existencia, eficacia y validez jurídica. Estos requisitos, clasificados como internos o de fondo, incluyen la voluntad soberana, la competencia, la motivación, el objeto y la causa lícitos. Además, señala que, en términos de forma, los actos deben emitirse generalmente por escrito, aunque reconoce la posibilidad excepcional de la emisión oral.

El profesor Viteri Hernez (2012), según lo citado por Bejarano (2014), identifica varios elementos esenciales para la validez del acto administrativo, entre los cuales se encuentran la declaración de voluntad, competencia, objeto, causa o motivos, finalidad, motivación, forma y formalidades. Estos elementos se consideran indispensables para asegurar la legalidad y eficacia del acto administrativo.

La validez del acto administrativo está condicionada al cumplimiento de elementos esenciales, entre los cuales se destacan la competencia, el objeto, la voluntad, la finalidad y la forma. La presencia simultánea de estos elementos es crucial para garantizar la legitimidad del acto; su ausencia puede afectar su validez. Además, se reconocen requisitos accidentales como la condición, el modo y el término, los cuales, aunque no afectan la existencia del acto, inciden en su eficacia y determinan el "cuándo" y "cómo" de la producción de sus efectos jurídicos (Dromi, 2014).

La notificación, aunque es fundamental para conferir eficacia al acto administrativo, no constituye un elemento intrínseco del mismo; más bien, se trata de un acto subsiguiente.

A partir de la fecha de notificación, el acto administrativo comienza a surtir efectos para el administrado, marcando también el inicio del período para la interposición de recursos. En la doctrina francesa, el estudio de las condiciones de validez de un acto se equipará a examinar los casos de nulidad. En la dogmática italiana, los elementos del acto administrativo son analizados bajo conceptos privativos de los actos jurídicos. En la doctrina española, se categorizan los elementos en subjetivos, objetivos y formales, así como esenciales como el sujeto, objeto, voluntad, causa, contenido, forma y accidentales sobre el término, condición o modo. (Rocha Fajardo, 2017). A continuación, exploraremos los principales componentes del acto administrativo, cruciales para comprender la desviación de poder como un vicio del acto administrativo.

### **Competencia**

La competencia se define como la esfera de atribuciones de las entidades y órganos, establecida por el ordenamiento jurídico positivo. En este sentido, Dromi (2014) menciona que "la competencia es un requisito del acto administrativo, que antecede a su creación y que no lo constituye como componente" (p.57). En el derecho español, García de Enterría indica que "la competencia es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano, siendo siempre una determinación normativa" (p. 456).

La competencia, según Dromi y García de Enterría, se destaca como un componente fundamental en la configuración de la actividad administrativa, definida como la delimitación precisa de atribuciones y esferas de actuación de entidades y órganos administrativos, establecida por el marco jurídico. Dromi resalta que la competencia es un requisito previo al acto administrativo, siendo esencial pero no parte intrínseca del mismo, mientras que García de Enterría subraya que la competencia es la medida normativa de la potestad de cada órgano, destacando su naturaleza regulada y normativa, y delineando claramente los límites y alcances de la autoridad de cada entidad.

La competencia, según Dromi (2014), se distingue por su carácter indelegable e improrrogable, implicando que solo puede ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano al que se le ha atribuido, a menos que se den circunstancias específicas como delegación, avocación, sustitución, subrogación o suplencia, dicha facultad, expresamente emanada del ordenamiento jurídico positivo, es irrenunciable, en este sentido la delegación posibilita que un órgano superior transfiera competencias a uno de menor

jerarquía, reservándose el derecho de revocarla en cualquier momento, la avocación permite al órgano superior asumir competencias de un inferior, a menos que una norma lo prohíba, la sustitución facilita que el órgano superior común a dos inferiores transfiera competencias según necesidades institucionales, a menos que exista una prohibición normativa, en la subrogación, la competencia se transfiere de un órgano excusado o recusado al subrogante establecido en el ordenamiento jurídico o al superior jerárquico y finalmente la suplencia, que permite a un suplente asumir la competencia en caso de ausencia temporal o definitiva del titular del órgano.

Bernal (2008) destaca la distinción entre la competencia de la Administración y la capacidad del funcionario, empleado o administrado. Según él, la competencia no se limita al órgano institucional, sino que también abarca al órgano persona o individuo. Por otro lado, la capacidad o incapacidad "natural" del agente público está regida por la legislación civil.

Se destaca que la competencia no se limita al órgano institucional, sino que abarca tanto a la entidad administrativa como a la persona que la compone, se referente a las atribuciones legales para actuar en nombre de la Administración, se diferencia de la capacidad "natural" del agente público, regida por las leyes civiles que le otorga ciertas atribuciones, por ende es preciso establecer la competencia a fin de para garantizar la validez y legalidad de las acciones, respecto al funcionamiento efectivo de las instituciones públicas y la idoneidad de quienes las integran.

El Principio de Competencia, según Bernal (2008), se refiere al conjunto de atribuciones de los órganos y sujetos públicos estatales, manifestándose como la capacidad de actuar o tomar decisiones por parte de entidades del Estado. Este principio se desglosa en dimensiones como materia, territorio, grado y tiempo. En términos de materia, se rige por el principio de especialidad, vinculando las actividades de un órgano a los fines que motivaron su creación. Respecto al territorio, la competencia puede limitarse a una porción específica del espacio estatal. La división por grado sigue el principio de jerarquía, estructurando la administración pública de manera vertical. Aunque la competencia es, en principio, permanente, en la práctica es temporal, ajustándose al marco temporal establecido por la normativa legal. Es esencial destacar que, a diferencia de la capacidad



civil, en la administración pública, "la competencia es la excepción, la incompetencia es la regla". Actuar sin competencia vicia el acto administrativo.

### **El objeto**

Dromi, (2014) aporta varias ideas que enriquecen la definición del objeto como un elemento esencial del acto administrativo. Según este autor, el objeto abarca las materias que forman parte necesaria del acto, sirviendo para individualizarlo (contenido natural). Incluye también las cuestiones ordenadas a ser contenidas por imperio de la ley (contenido implícito) y las cláusulas que la voluntad estatal pueda introducir adicionalmente, como condición, término y modo (contenido eventual). Es la materia o contenido sobre la cual se toma una decisión, se certifica, se valora o se emite una opinión. Debe ser cierto, claro, preciso y física y jurídicamente posible.

Dromi destaca que la ilegitimidad del objeto puede surgir de la violación a la Constitución, tratados, leyes, reglamentos, circulares, contratos, actos administrativos previos y, incluso, a la moral y buenas costumbres. Asimismo, enfatiza que el objeto debe ser lícito y no estar prohibido por el ordenamiento jurídico, lo que permite determinar la naturaleza del acto administrativo, sus efectos jurídicos y a quiénes conciernen dichos efectos.

### **Voluntad**

La voluntad del acto administrativo se compone de la voluntad subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador. Por esta razón, los "vicios de la voluntad" pueden manifestarse tanto en la declaración misma como en el proceso de producción de dicha declaración, así como en la voluntad intelectual del funcionario que la emitió (Dromi, 2014).

Se destaca la complejidad de la voluntad en los actos administrativos, al señalar su dualidad entre la subjetividad del funcionario y la objetividad del legislador, lo que puede dar lugar a "vicios de la voluntad", manifestándose tanto en la declaración del acto como en su proceso de creación y en la voluntad intelectual del funcionario emisor. Esta perspectiva amplía la comprensión de posibles problemas, ya que los vicios pueden surgir tanto en la redacción como en la intención del funcionario. En última instancia, este enfoque reconoce la interconexión entre la interpretación individual del funcionario y el

marco legal, subrayando la importancia de salvaguardar la integridad y validez de los actos administrativos en todos sus niveles.

La voluntad del órgano puede adoptar dos formas: a) expresa, cuando se manifiesta mediante la palabra oral o escrita, o a través de símbolos y signos; y b) tácita, que se presenta cuando la administración pública omite su obligación de responder al administrado, dando lugar a lo que se conoce como silencio administrativo. Este último puede ser positivo, si la ley establece que se otorga lo solicitado por el administrado, o negativo, si sucede lo contrario (Dromi, 2014)

Respecto a la voluntad del órgano administrativo se destaca diversas formas de toma de decisiones en la administración pública, la voluntad puede ser expresa, manifestándose claramente de manera verbal o escrita, o tácita, surgiendo cuando la administración pública omite responder al administrado, dando lugar al silencio administrativo. Este puede ser positivo, si la ley establece la aprobación de la solicitud, o negativo, si la omisión se traduce en la denegación, la dualidad entre la expresión y omisión destaca la diversidad de situaciones en la interacción entre la administración y los administrados, añadiendo complejidad al entendimiento de los procesos administrativos y resaltando la importancia de la respuesta, o su ausencia, como un componente esencial en la dinámica administrativa y legal.

Según la perspectiva de Dromi (2014), la expresión de la voluntad administrativa está sujeta al cumplimiento de diversos requisitos, formalidades o elementos, según el caso, para que sea reconocida como válida. Estos requisitos incluyen:

**Finalidad:** Los funcionarios públicos deben actuar con el propósito de cumplir el objetivo establecido por la normativa que les confiere sus atribuciones. Se considera que un acto administrativo está afectado por la desviación de poder cuando el funcionario, sin tener la autorización jurídica correspondiente, utiliza el poder conferido por la ley con una finalidad diferente a la prevista por esta. Esta desviación puede implicar la búsqueda de un interés personal, beneficiar a un tercero o favorecer a la propia administración. La finalidad será analizada con mayor detalle en el próximo capítulo, ya que constituye el elemento del acto administrativo susceptible de desviación de poder, tema central de este estudio.

**Razonabilidad:** Los funcionarios públicos deben evaluar de manera razonable las circunstancias de hecho y el derecho aplicable. Basándose en esta evaluación, deben tomar medidas proporcionadas al fin perseguido por el ordenamiento jurídico. En este sentido, es crucial que cumplan con la obligación de fundamentar de manera coherente sus decisiones, respaldándolas en los principios generales del derecho, los propios de la administración pública y los objetivos justificados por la normativa aplicable al caso específico. Se considera que un acto administrativo es irracional cuando resulta absurdo, contradictorio (cuando la parte motivadora va en contra de la resolutive) o desproporcionado (involucra un exceso en los medios empleados, aunque estén dirigidos a alcanzar un fin legal).

Realización del debido proceso previo a la emisión del acto administrativo: Antes de emitir el acto administrativo, es necesario llevar a cabo un procedimiento que engloba "el conjunto de actuaciones preparatorias y conducentes al acto o resolución final, cuya finalidad es garantizar la corrección y eficacia de la administración, además de salvaguardar los derechos y libertades de los particulares" (Brewer-Carías, 2019).

Este requisito fundamental se cumple al respetar las normas constitucionales y legales que aseguran el derecho fundamental al debido proceso. La diferencia entre los actos privados y los administrativos se refleja en la importancia que tienen los elementos formales para los actos administrativos, incluida la necesidad de seguir un procedimiento previo para la formación de la voluntad administrativa, un requisito que generalmente no es necesario en los actos privados (Brewer-Carías, 2019).

**Ausencia de error, dolo, violencia o simulación:** La voluntad administrativa debe expresarse de manera libre y consciente; en este contexto, se aplican las normas generales establecidas en el código civil, siempre y cuando no entren en contradicción con las del derecho administrativo.

**Autorización, cuando sea necesaria:** Este paso es anterior a la emisión del acto y se trata de la aprobación por parte de otro órgano de la administración. Según Guerra Estévez, (2017), la autorización es "el acto previo mediante el cual la administración elimina un obstáculo jurídico para que pueda llevarse a cabo el ejercicio de un derecho o poder que pertenece al beneficiario, en caso de que exista algún obstáculo".

Aprobación, cuando sea necesaria: Este proceso permite que los actos ya formados adquieran eficacia y puedan ejecutarse. Es obligatorio cuando la ley así lo establezca. Dromi (2014) sostiene que "el acto sujeto a aprobación no constituye un acto administrativo, ya que no produce efectos jurídicos hasta que se obtenga su aprobación. Si, a pesar de no haber sido aprobado, el acto se ejecuta, también su ejecución estará viciada".

Observancia de las reglas de la técnica, la ciencia y la lógica: El acto administrativo debe respetar las normas y principios de la técnica, la ciencia y la lógica para asegurar su legitimidad.

### **La forma**

La Administración debe seguir el modo de exteriorización que establece el ordenamiento jurídico para dar a conocer su voluntad. En este sentido, la forma abarca tanto la manera de instrumentar el acto como la forma de comunicarlo al administrado, pudiendo ser oral, escrita o mediante otros signos (Dromi, 2014).

En términos generales, se requiere que los actos administrativos sean documentados por escrito, esto con el fin de salvaguardar los derechos y garantías del administrado, tales como el derecho a la defensa, el debido proceso y la legalidad del acto. El uso de otras formas para expresar la voluntad de la administración, como la expresión verbal o mediante signos, se justifica de manera restrictiva y está condicionado a situaciones de urgencia o a la imposibilidad práctica de utilizar la forma escrita, entre otros casos.

Los signos pueden manifestarse a través de diversas formas, como señalizaciones acústicas, telegráficas, lumínicas, banderas o carteles, e incluso mediante mímica. Un ejemplo ilustrativo de actos administrativos no escritos incluye las instrucciones dadas por agentes de tránsito a través de sonidos o gestos (Dromi, 2014). En la actualidad, es frecuente que la expresión de la voluntad de la administración pública se realice de manera digital, especialmente cuando lleva consigo la firma electrónica del titular del órgano.

### **Motivación**

Se dará especial atención a este requisito del acto administrativo en su análisis, ya que la motivación desempeña un papel crucial para evitar desviaciones en la voluntad de la administración pública hacia otros propósitos. La motivación, considerada como un

elemento esencial del acto administrativo, implica la exposición de las razones fácticas y jurídicas que respaldan la decisión administrativa expresada en dicho instrumento jurídico.

El artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución de la República establece como una garantía del debido proceso que "las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados".

La Corte Constitucional ha abordado la cuestión de la motivación en los siguientes términos:

La motivación implica que los antecedentes presentados en la parte explicativa estén en sintonía con lo que se decide, y resulta inválida cualquier justificación que contradiga la resolución. Es un proceso de argumentación racional para respaldar una decisión aplicativa. Las contradicciones internas, arbitrariedades y errores lógicos que puedan hacerla manifiestamente irrazonable la considerarán carente de motivación, vulnerando así el derecho a la tutela efectiva. Para cumplir con el requisito de motivación, es crucial expresar claramente el fundamento de la decisión, indicando que este se basa en una interpretación específica del derecho. Además, esto permite su eventual control jurisdiccional mediante el ejercicio efectivo de los derechos. (Sentencia publicada en el Suplemento del Registro Oficial número 372, del 27 de enero de 2011, pp. 54-56).

La motivación se encuentra habitualmente en lo que comúnmente se conoce como los considerandos. Está constituida por los fundamentos o razones del acto, proporcionando así la base fáctica y jurídica con la que la Administración respalda la legitimidad y oportunidad de su decisión. Sin embargo, es esencial destacar que la motivación debe ser, según la perspectiva acertada de Bernal (2008), "suficiente para proporcionar una explicación completa del proceso lógico-jurídico del acto en cuestión". No se aceptan motivaciones falsas ni fórmulas genéricas que se apliquen a cualquier situación y que justifiquen poco o nada sobre la decisión del acto en el que se insertan.

La motivación se erige como un elemento esencial para la validez del acto administrativo. Su omisión conlleva a la nulidad de pleno derecho, acompañada de sanciones para el funcionario público que no cumple con el deber de justificar adecuadamente la razón detrás de la voluntad de la administración pública en una dirección específica. Esta exigencia no solo garantiza el debido proceso, sino también resguarda los derechos del administrado y sostiene el principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos. En última instancia, la motivación se convierte en una herramienta fundamental para controlar los actos de la administración pública, especialmente en el contexto de un Estado constitucional de derechos y justicia.

### **Elemento subjetivo**

La entidad que emite la declaración de voluntad, que constituye el acto administrativo, es una Administración Pública. Sin embargo, esta acción siempre se lleva a cabo a través de una persona física, específicamente la autoridad o funcionario que es titular del órgano. Este aspecto aborda el componente subjetivo del acto administrativo. Para llevar a cabo sus funciones, el titular del órgano debe cumplir con diversos requisitos, entre los cuales se incluyen la regularidad de su investidura, la imparcialidad, la capacidad de obrar, la ausencia de vicios en el consentimiento y la competencia.

La discusión en torno a la validez de los actos que presentan vicios en el elemento subjetivo plantea interrogantes sobre si se debe afectar su validez o si, por el contrario, deben ser conservados y convalidados para preservar la seguridad jurídica y proteger los derechos de terceros de buena fe, siempre y cuando se ajusten al ordenamiento jurídico.

La discusión en torno a la validez de los actos que presentan vicios en el elemento subjetivo plantea interrogantes sobre si se debe afectar su validez o si, por el contrario, deben ser conservados y convalidados para preservar la seguridad jurídica y proteger los derechos de terceros de buena fe, siempre y cuando se ajusten al ordenamiento jurídico.

### **Particularidades de la nulidad en el ámbito del Derecho Administrativo**

En los albores del Derecho Administrativo, las normas del Derecho Civil se emplearon para abordar la cuestión de la nulidad de los actos de la administración pública. Según Dromi (2014), en Argentina, no fue sino hasta 1972 que se estableció una regulación específica sobre las nulidades administrativas.

El autor mencionado identifica diversas razones para distinguir la nulidad de los actos administrativos de la nulidad de los actos civiles. Entre las principales, destaca que la nulidad administrativa no solo requiere la presencia de un vicio, como en la nulidad civil, sino también la gravedad y trascendencia de la infracción al ordenamiento jurídico, lo que determina el tipo de nulidad que afecta al acto. A diferencia de la nulidad civil, que solo puede ser declarada por un juez, la administrativa puede ser declarada tanto en sede administrativa mediante la revocación como en sede judicial. Mientras que la nulidad del acto privado está sujeta a causas taxativas y estrictas establecidas en la ley, las causas de la nulidad del acto administrativo son más flexibles, dinámicas y se encuentran en normas de diversas jerarquías, como la Constitución, la ley e incluso reglamentaciones. Además, la nulidad civil tiende a cuestionar principalmente la voluntad de las partes, a diferencia de la nulidad administrativa, que busca la vigencia objetiva del derecho y el interés colectivo (Dromi, 2014).

En este contexto, la teoría de la invalidez abarca el análisis de los remedios correctivos para los defectos y vicios que puedan afectar a los actos administrativos, así como los mecanismos para aclarar su anulación. Según Brewer-Carías (2019), solo a partir de la declaración formal de anulación por parte de la Administración o los Tribunales, el acto viciado deja de surtir efectos, cediendo la presunción de validez.

Cuando nos referimos a un acto viciado, hablamos de aquel que entra en el ámbito jurídico sin cumplir los requisitos esenciales. La invalidez es la consecuencia jurídica de ese vicio, basada en los principios de legalidad, justicia y eficacia administrativa. La nulidad se presenta como la consecuencia jurídica que se impone cuando se transgrede el orden jurídico, actuando como un "antibiótico" de la juridicidad, según la metáfora utilizada por Dromi (2014).

La gravedad del vicio determina la consecuencia jurídica que se le asigna. Si el vicio afecta de manera significativa al ordenamiento jurídico, resultará en una nulidad de pleno derecho o absoluta. En cambio, si el vicio es de menor importancia, provocará la anulabilidad del acto administrativo, pero se considera necesario evaluar la importancia del vicio para determinar si es esencial o no suprimir el acto. Por ejemplo, los actos que infrinjan el orden constitucional, al ser una infracción manifiesta, son considerados nulos de pleno derecho. Brewer-Carías (2019), sostiene que "algunos vicios generan

simplemente una nulidad relativa o anulabilidad que se cura con el simple transcurso del tiempo o la subsanación de los defectos, mientras que otros están afectados de nulidad absoluta o de pleno derecho, lo que conduce irreversiblemente a la anulación del acto".

### **Nulidad de pleno derecho**

Según la perspectiva de Roberto Dromi (2014), la nulidad de pleno derecho "es la consecuencia jurídica atribuible a los vicios graves del acto administrativo. El acto nulo se caracteriza por su irregularidad y, en principio, solo cuenta con la presunción de legitimidad y ejecutividad".

La nulidad de pleno derecho en los actos administrativos, según la perspectiva de Dromi (2014), se define como la consecuencia legal de vicios graves en el acto, indicando defectos sustanciales. Los actos nulos se caracterizan por su irregularidad, y, en principio, solo poseen la presunción de legitimidad y ejecutividad. La gravedad de estos vicios no solo afecta la validez del acto, sino que resulta en su nulidad de pleno derecho, disminuyendo la presunción de legitimidad y ejecutividad comúnmente asociada a los actos administrativos. Esta perspectiva subraya la importancia de la integridad y legalidad en la actuación administrativa, ya que los vicios graves pueden tener consecuencias significativas en la validez y eficacia de los actos emitidos por la administración pública.



## **Antecedentes históricos**

La "acción de lesividad" es un concepto jurídico fundamental que se ha convertido en una herramienta esencial en el ámbito del derecho administrativo, esta acción encuentra sus raíces en la necesidad de asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. A lo largo de la historia, se han documentado numerosos casos de abuso de poder, corrupción y mala administración por parte de quienes ocupan cargos públicos, estos casos han planteado la cuestión de cómo proteger los intereses del Estado y de los ciudadanos afectados por decisiones gubernamentales erróneas o perjudiciales. En este contexto, la acción de lesividad emerge como un mecanismo legal crucial para abordar estos problemas y garantizar que los actos administrativos que sean lesivos para el interés público o contrarios a la legalidad puedan ser impugnados y anulados. Esta herramienta no solo contribuye a la lucha contra la impunidad, sino que también desempeña un papel vital en la preservación del patrimonio público y en la protección de los derechos de los ciudadanos. En esta tesis, exploraremos en profundidad la historia y el desarrollo de la acción de lesividad, su aplicación en diferentes contextos legales y su importancia en la actualidad.

La sección de antecedentes históricos es esencial dentro del marco de esta tesis, ya que proporciona el contexto necesario para comprender en profundidad el tema de la "acción de lesividad". Al explorar la historia y el desarrollo de esta acción a lo largo del tiempo, no solo estaremos en condiciones de analizar su evolución y aplicaciones actuales, sino que también podremos identificar las razones detrás de su creación y entender cómo ha contribuido a la jurisprudencia y al derecho administrativo. Además, al contextualizar la "acción de lesividad" en su contexto histórico, podemos apreciar cómo ha respondido a desafíos específicos a lo largo del tiempo, como la corrupción, el abuso de poder y la necesidad de proteger el interés público. En última instancia, esta sección de antecedentes históricos proporciona un sólido fundamento para la investigación y el análisis más profundo que se llevará a cabo en esta tesis.

### **Contexto Temporal**

El antecedente histórico de la "acción de lesividad" se centra en un período que abarca desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Durante este lapso, se han producido

importantes desarrollos en el campo del derecho administrativo y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Esta época estuvo marcada por cambios significativos en la legislación y la jurisprudencia que influyeron en la creación y evolución de la acción de lesividad. Durante el siglo XX, en particular, se produjeron acontecimientos clave que configuraron la implementación y comprensión de esta acción, incluyendo casos emblemáticos y reformas legales relevantes. El análisis de este período histórico permitirá una visión más completa de la acción de lesividad y su relevancia en la actualidad.

### **Finales del siglo XIX y principios del siglo XX**

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, muchos países estaban en proceso de definir y codificar su derecho administrativo. En este contexto, se promulgaron leyes y normativas para establecer el marco legal que regiría la acción de los funcionarios públicos. La Ley Le Chapelier en Francia, por ejemplo, se diseñó para abordar situaciones en las que los funcionarios públicos cometían daños o perjuicios en el ejercicio de sus funciones. Esta ley introdujo el concepto de responsabilidad personal de los funcionarios y allanó el camino para futuras discusiones sobre la responsabilidad de estos. (Malagón Pinzón)

### **Década de 1920**

La década de 1920 fue testigo de casos judiciales relevantes que contribuyeron a definir los principios de la responsabilidad de los funcionarios públicos. En muchos países, los tribunales comenzaron a aplicar un mayor escrutinio a las decisiones y actos administrativos que resultaban en daños a los ciudadanos. Esto marcó un cambio significativo en la jurisprudencia, ya que se establecieron precedentes que pusieron de relieve la necesidad de responsabilizar a los funcionarios por sus acciones y decisiones. (Masucci, 2011)

### **Década de 1940-1950**

Después de la Segunda Guerra Mundial, la importancia de abordar la corrupción y el abuso de poder se hizo evidente en muchos países. En respuesta, se promulgaron reformas legales significativas. Estas reformas incluyeron la creación de agencias de control y supervisión de la administración pública, así como la promulgación de leyes específicas para prevenir la corrupción y garantizar la transparencia en la gestión pública. Estas

medidas legales contribuyeron a fortalecer el marco legal para la acción de lesividad y a establecer procedimientos más claros para investigar y sancionar a los funcionarios corruptos. (Alli Aranguren, 2001)

### **Década de 1980**

La década de 1980 fue un período en el que la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia se convirtieron en temas globales. El escándalo de Watergate en los Estados Unidos y casos similares en otras partes del mundo pusieron de manifiesto la necesidad de rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En este contexto, se fortalecieron las leyes y los mecanismos de control, y se promovió una mayor responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas. (Fernández Ramos, 2018)

### **Años 2000 en adelante**

La era digital y la globalización presentaron nuevos desafíos para la acción de lesividad. La ciberseguridad se convirtió en una preocupación importante, y la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción se volvió esencial. Además, la protección de datos personales y la regulación de la información en línea se convirtieron en temas clave que afectaron la aplicación de la acción de lesividad. Las leyes y regulaciones se adaptaron para abordar estas preocupaciones contemporáneas y garantizar la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas. (Fernández Ramos, 2018)

Estos desarrollos históricos representan momentos críticos en la evolución de la "acción de lesividad" y su relevancia en el ámbito legal y administrativo. Cada período aportó cambios significativos que influenciaron la forma en que se aplica y se comprende la acción de lesividad en la actualidad.

### **Contexto geográfico**

El desarrollo y la aplicación de la "acción de lesividad" se han producido en un contexto geográfico diverso, ya que es un concepto que se ha extendido a lo largo del tiempo a diferentes jurisdicciones alrededor del mundo. A continuación, se destacarán algunas de las áreas geográficas que han sido especialmente influyentes en la evolución de esta acción:

#### **Francia**

Francia ostenta el título de una de las cunas del derecho administrativo moderno, donde la atención constante a la responsabilidad de los funcionarios públicos y la salvaguarda del interés público ha dado lugar a un marco legal robusto para la responsabilidad de los funcionarios, sentando así las bases para la "acción de lesividad", en esta el Consejo de Estado francés ha desempeñado un papel central en la consolidación de la acción de lesividad, entre la jurisprudencia se destaca el caso "Arrighi" y el "Gisti", que han marcado hitos al reconocer la facultad de la administración para revocar sus propios actos cuando estos resultan perjudiciales, contribuyendo de manera significativa a la clarificación de los principios que rigen esta figura jurídica.

En la CE, Sección, 6-11-36, en el caso Arrighi de Casanova, se establece que en caso de que el acto administrativo en cuestión se base en una ley inconstitucional, el Consejo de Estado francés se niega a sancionar la inconstitucionalidad del acto administrativo porque ello equivaldría a sancionar la inconstitucionalidad de la ley. Por su parte el, CE, Sect., 12-6- 2020, "GISTI", N° 418142, establece y extiende el control de la legalidad a formas de expresión de la administración que, sin tener un alcance decisivo o normativo, son susceptibles de tener efectos significativos en la situación de los administrados. (Aberastury y otros, 2022)

En el ámbito del derecho administrativo francés, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha demostrado un enfoque cauteloso y reflexivo ante situaciones particulares, en el caso "Arrighi de Casanova", el Consejo de Estado estableció una posición particular al negarse a sancionar la inconstitucionalidad de un acto administrativo que se basaba en una ley inconstitucional, esta decisión resalta la reticencia del Consejo de Estado a cuestionar la validez de una ley. Por otro lado, la decisión más reciente del Consejo de Estado en el caso "GISTI" marca un desarrollo significativo al extender el control de la legalidad a formas de expresión administrativa que, aunque carezcan de un alcance decisivo o normativo, pueden tener efectos significativos en la situación de los administrados. Este cambio refleja una adaptación a la complejidad de las acciones administrativas y destaca la importancia de considerar incluso las expresiones administrativas de menor alcance en el ejercicio del control de legalidad.

## **Italia**

En Italia, el Consejo de Estado italiano ha emitido decisiones significativas relacionadas con la acción de lesividad. La jurisprudencia ha examinado la potestad de la administración para corregir actos perjudiciales y ha delineado los criterios para su ejercicio, estableciendo requisitos y limitaciones.

En la sentencia de 22 de octubre de 1984, núm. 5361, se menciona que, « en lo referente a la responsabilidad de la Administración pública por daños injustos (esto es, lesivos de derechos subjetivos) causados a terceros a través de la actividad material o jurídica de la misma, debe mediar el elemento subjetivo de la imputabilidad, por dolo o culpa, de la actividad, es igualmente cierto que, en lo concerniente a los actos contrarios a Derecho, la culpa es, por sí misma, reconocible en la violación de las normas producida con la emisión del acto y con su ejecución. No se concibe, en efecto, cómo la ejecución voluntaria de un acto administrativo, contrario a Derecho por violación de la Ley, y que haya incidido en un derecho subjetivo, puede no reunir, por sí misma, los requisitos de la culpa». (Puigpelat, 2001, pág. 486)

En la presente se establece un importante precedente en torno a la responsabilidad de la Administración pública por daños injustos causados a terceros a través de su actividad, por lo que se enfatiza la necesidad de considerar el elemento subjetivo de imputabilidad, ya sea por dolo o culpa, al evaluar la responsabilidad por dichos daños. De manera significativa, la sentencia resalta que, en el contexto de actos administrativos contrarios a derecho, la culpa es reconocible por sí misma en la violación de las normas durante la emisión y ejecución del acto, dicho enfoque destaca la conexión intrínseca entre la ejecución voluntaria de un acto administrativo, que contraviene la ley, así como la presencia inherente de los requisitos de la culpa, en la sentencia se plantea una perspectiva clara sobre la responsabilidad administrativa, subrayando que la simple ejecución de actos contrarios a Derecho con incidencia en derechos subjetivos implica, por sí misma, la asunción de la culpa asociada a la infracción normativa.

## **España**

En España, el derecho administrativo ha experimentado un significativo desarrollo, con un enfoque especial en la responsabilidad de los funcionarios públicos y la protección del

patrimonio público. La "acción de lesividad" ha sido un componente esencial de este avance, siendo su evolución moldeada por la experiencia administrativa en España, para lo cual tanto el Tribunal Supremo como los tribunales superiores de justicia han desempeñado un papel crucial al abordar casos relevantes vinculados a esta acción. La jurisprudencia resultante ha analizado detenidamente aspectos clave, incluyendo plazos y requisitos para su ejercicio, contribuyendo así a definir y clarificar los principios que rigen esta figura jurídica en el contexto legal español.

El origen de la acción de lesividad lo encontramos en el Derecho español por el Real Decreto de Hacienda del 21 de mayo de 1853, que dispuso en el artículo 1.º que «en los negocios en que versen recíprocas obligaciones de la Hacienda y de los particulares causarán estado las resoluciones que en mi nombre adopte el ministro de Hacienda y sean revocables por la vía contenciosa, a la que podrán recurrir ellos, tanto el Gobierno como los particulares, si creyeren perjudicados sus derechos». El plazo para acudir a la vía contenciosa era de seis meses desde que el Gobierno entendiera que una providencia anterior causó algún perjuicio y ordene que se provoque su revocación. El Derecho vigente en España que regula el proceso de lesividad está contenido fundamentalmente en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, artículos 28 y 56. (Dromi Casas, 1979, pág. 212)

El surgimiento de la acción de lesividad en el Derecho español se remonta al Real Decreto de Hacienda del 21 de mayo de 1853, en el que se estableció las bases para la aplicación de esta figura jurídica, en esta normativa se dispuso que las resoluciones adoptadas por el ministro de Hacienda en nombre del Gobierno, en asuntos que involucraran obligaciones recíprocas entre la Hacienda y los particulares, podrían ser revocadas por vía contenciosa, por lo que tanto el Gobierno como los particulares tenían el derecho de recurrir a esta vía si consideraban que sus derechos se veían perjudicados. El plazo para iniciar el proceso contencioso era de seis meses a partir de que el Gobierno reconociera que una decisión anterior había causado perjuicio y ordenara su revocación. Actualmente, la regulación legal de la acción de lesividad en España se encuentra principalmente en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, específicamente en los artículos 28 y 56. Este marco normativo ha evolucionado para

proporcionar un proceso claro y definido para abordar situaciones en las que se busca la revocación de resoluciones que hayan causado perjuicio.

### **Colombia**

En Colombia, la "acción de lesividad" es un concepto importante en el derecho administrativo, se ha utilizado para impugnar actos administrativos que perjudican el interés público y han sido emitidos sin la competencia legal adecuada. La jurisprudencia colombiana ha establecido criterios clave para su aplicación.

El legislador de 1913 en la L.130/1913, sobre la creación del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y de los Tribunales Seccionales, indicó que a través de órganos judiciales se ventilarían esas acciones, que para ese entonces eran equivalentes al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho actual, en tanto la revisión judicial se consagraba frente a los actos que fueran “lesivos de derechos civiles”, caso en el cual se procedía a petición de quienes tuvieran interés en ello. Y también el legislador de 1941, con la L.167 plasmó en forma autónoma tal acción, en el artículo 72. También la Administración, por conducto del respectivo Agente del Ministerio Público, podrá solicitar la anulación de los actos a que se refieren los artículos 62 a 66 de esta Ley, por los motivos en ellos señalados. (Fajardo Velasquez, 2015)

Se puede determinar que a través de la Ley 130/1913, se estableció la creación del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y de los Tribunales Seccionales, en lo que se indicó que los órganos judiciales serían el medio para ventilar acciones que, en ese momento, equivalían al actual medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, los actos considerados "lesivos de derechos civiles", procedían ante la petición de quienes tuvieran interés. Posteriormente, en 1941, el legislador, a través de la Ley 167, plasmó de manera autónoma la acción de lesividad, en este contexto, se destaca que la Administración, a través del respectivo Agente del Ministerio Público, también puede solicitar la anulación de actos específicos según los motivos establecidos en la ley, se puede evidenciar una evolución normativa que reconoce la importancia de contar con mecanismos judiciales para abordar actos administrativos que puedan ser considerados lesivos, asegurando así un sistema legal más completo y adaptado a las necesidades cambiantes en la administración de justicia.

## **Argentina**

En Argentina, la "acción de lesividad" se utiliza para anular actos administrativos que sean contrarios a la ley o dañinos para el patrimonio público. La jurisprudencia argentina ha proporcionado orientación sobre la responsabilidad de los funcionarios en el ámbito administrativo.

El Código de Corrientes (Ley 2943/71) dedica tres artículos a la acción de lesividad que dicen: «Art. 59. Cuando un acto administrativo sea irrevocable en sede administrativa, la Administración podrá impugnarlo ante el superior tribunal de justicia dentro de los plazos establecidos para la prescripción de vicio.» «Art. 60. Se considerará falta grave por parte de los funcionarios la omisión de la denuncia de los hechos que hayan llegado a su conocimiento y que puedan dar lugar a la acción a que se refiere el artículo anterior ante la autoridad con competencia para plantearla.» «Art. 123. La acción de lesividad se tramitará en la forma prevista para las demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción con todo lo que no sea incompatible en su naturaleza.» (Dromi Casas, 1979, pág. 213)

El Código de Corrientes, regido por la Ley 2943/71, aborda la acción de lesividad en tres artículos específicos, en el artículo 59 se otorga a la Administración la facultad de impugnar actos administrativos irrevocables ante el tribunal superior de justicia, dentro de los plazos de prescripción de vicios, este enfoque busca ofrecer un recurso efectivo cuando la administración necesite cuestionar actos previamente inmodificables. Asimismo, el Art. 60 destaca la gravedad de la omisión de los funcionarios al no denunciar hechos relevantes para la acción de lesividad, considerándola como falta grave y resaltando la responsabilidad de informar. Por su parte el Art. 123 establece que la acción de lesividad seguirá el procedimiento de las demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción, adaptándose a su naturaleza, estos artículos conforman un marco normativo claro y detallado para la acción de lesividad en Corrientes, buscando asegurar su ejercicio efectivo en consonancia con los principios de la administración pública, en el Código de Mendoza (Ley 3918/73) también se recepta la acción, comentada en sus artículos 3.º, 21 y 43, inc. d). (Dromi Casas, 1979, pág. 213)



El Código de Córdoba, por su parte, sin alterar el sistema, incorpora la acción de lesividad dentro del procedimiento administrativo (Decreto-ley 5350/72), aunque ello no afecta la cuestión desde que ambos sistemas, procedimientos y proceso administrativo se integran y armonizan (10). El artículo 103 del Decreto-ley 5350/72, bajo el título de «procedimiento de invalidación», dice: «En los demás casos el fiscal de Estado demandará su anulación por ante el Tribunal Superior de Justicia en el término contemplado por el artículo 4030 del Código Civil, a contar desde la fecha en que se dispuso su anulación por la autoridad administrativa competente.» (Dromi Casas, 1979, pág. 213)

En el presente código se destaca la integración de la acción de lesividad en el procedimiento administrativo sin alterar el sistema existente, no obstante, tanto el procedimiento como el proceso administrativo, se complementan eficientemente. El artículo 103 del Decreto-ley 5350/72, titulado "procedimiento de invalidación", se establece que, en casos específicos, el fiscal de Estado presentará una demanda de anulación ante el Tribunal Superior de Justicia, el plazo para esta acción se rige por el artículo 4030 del Código Civil y comienza a contar desde la fecha en que la autoridad administrativa competente dispuso la anulación del acto en cuestión. Este enfoque legal busca asegurar una vía formal para la invalidación de actos administrativos en situaciones particulares, proporcionando claridad y un marco normativo para este proceso dentro del contexto jurídico.

El Código de Formosa, Ley 584/78, artículos 1.º y 17, inc. e), admite expresamente la acción al prever como contenido de la pretensión lo siguiente: Pretensiones procesales.—El demandante podrá pretender: a) La anulación total o parcial de la disposición administrativa impugnada. b) El restablecimiento o reconocimiento del derecho vulnerado, desconocido o incumplido. c) El resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos. d) La interpretación que corresponde a la norma que se trate. e) La anulación de los actos irrevocables administrativamente, previamente declarados lesivos a los intereses públicos por razones de ilegitimidad. (Dromi Casas, 1979, pág. 214)

En este código se demuestra un enfoque claro y comprensivo hacia la acción de lesividad en sus artículos 1.º y 17, inc. e), este marco normativo expresa abiertamente la

admisión de la acción al prever como contenido de la pretensión diversas posibilidades. Entre estas, se destaca la anulación total o parcial de la disposición administrativa impugnada, el restablecimiento o reconocimiento del derecho vulnerado, el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos, así como la interpretación adecuada de la norma en cuestión. Significativamente, el Código de Formosa va más allá al incluir expresamente la anulación de actos administrativos irrevocables previamente declarados lesivos a los intereses públicos por razones de ilegitimidad, dicha disposición refleja un enfoque proactivo para abordar situaciones donde la administración pública ha emitido actos que resultan perjudiciales para los intereses públicos, proporcionando un marco legal integral que proporciona a los demandantes diversas opciones para la acción de lesividad, abarcando no solo la invalidación de disposiciones administrativas, sino también medidas reparadoras y resarcitorias.

### **México**

En México, la protección del patrimonio público y la responsabilidad de los funcionarios públicos son temas importantes en el derecho administrativo. La "acción de lesividad" se ha utilizado para garantizar la legalidad de los actos administrativos y para impugnar decisiones que sean perjudiciales para el interés público. La Ley General de Responsabilidades Administrativas este encargado de reglamentar de forma general dicha responsabilidad que adquiere el funcionario público al ejercer su cargo, principalmente al emitir actos administrativos, en sus artículos 7 y 6 señalan los principios y directrices que deben seguir todos los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones.

**Artículo 6.** Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público. (Ley General de Responsabilidades administrativas, 2016)

**Artículo 7.** Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices (Ley General de Responsabilidades administrativas, 2016)

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 6, impone a todos los entes públicos la obligación de crear y mantener condiciones estructurales y normativas que favorezcan el adecuado funcionamiento del Estado en base a la ética de cada servidor público. Por otro lado, el artículo 7 detalla los principios éticos y profesionales que deben observar los servidores públicos, mismos que constituyen la base normativa para el servicio público, asegurando un desempeño transparente y comprometido con el bienestar público. La ley también proporciona directrices específicas para la aplicación efectiva de estos principios, ofreciendo orientación práctica para el comportamiento ético y responsable de los servidores públicos en el cumplimiento de sus responsabilidades.

### **Estados Unidos**

En los Estados Unidos, la responsabilidad de los funcionarios públicos se rige por leyes federales y estatales, y el término "acción de lesividad" puede no ser común. Sin embargo, las leyes federales, como la Ley Federal de Reclamaciones (Federal Tort Claims Act), establecen procedimientos para responsabilizar al gobierno federal por daños causados por sus funcionarios. A nivel estatal, cada estado puede tener sus propias leyes y regulaciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios públicos. (United States Environmental Protection Agency, 2023)

### **Organizaciones internacionales**

Organizaciones como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) han promovido la transparencia, la responsabilidad y la lucha contra la corrupción a nivel internacional. Han desarrollado convenciones y directrices que afectan la responsabilidad de los funcionarios públicos y la protección del interés público en un contexto global. Estos contextos geográficos representan diferentes enfoques y perspectivas sobre la "acción de lesividad" y cómo se aplica en diferentes jurisdicciones. La diversidad de experiencias ha contribuido a enriquecer la comprensión y el desarrollo de esta acción en todo el mundo.

## **Eventos Históricos**

### **Siglo XIX - Códigos Napoleónicos y Responsabilidad de los Funcionarios:**

Los códigos legales napoleónicos, como el Código Civil de 1804 en Francia, establecieron las bases para la regulación de la administración pública y la responsabilidad de los funcionarios. Estos códigos enfatizaban la legalidad en la actuación de los funcionarios y permitían que se les considerara personalmente responsables por sus actos si causaban daño a terceros o al interés público. Este enfoque influyó en la concepción de la "acción de lesividad" como un medio para impugnar actos administrativos que perjudicaran el interés público o fueran contrarios a la legalidad. (Ferrand Noriega, 2007)

### **Siglo XX - Reformas en América Latina:**

En el siglo XX, varios países de América Latina experimentaron reformas en sus sistemas legales y administrativos para abordar la corrupción y el abuso de poder en la administración pública. Argentina, por ejemplo, promulgó reformas significativas en su legislación administrativa en la década de 1980, incluyendo leyes anticorrupción. Estas reformas establecieron procedimientos para la rendición de cuentas de los funcionarios y la protección del patrimonio público, lo que influyó en la concepción y aplicación de la "acción de lesividad" en la región. (Fajardo Velasquez, 2015)

### **Siglo XX - Desarrollo del Derecho Administrativo Alemán:**

Alemania desempeñó un papel crucial en el desarrollo del derecho administrativo y la jurisprudencia relacionada con la responsabilidad de los funcionarios y la protección del interés público. Los principios establecidos en el derecho administrativo alemán, como la obligación de los funcionarios de actuar dentro de la legalidad, influyeron en la conceptualización de la "acción de lesividad" y su aplicación en otros lugares. (Bernal, 2008)

### **Década de 1980 - Lucha Global Contra la Corrupción:**

La década de 1980 marcó un cambio en la percepción global de la responsabilidad de los funcionarios públicos. Eventos notorios, como el escándalo de Watergate en Estados Unidos, condujeron a una mayor atención a la rendición de cuentas de los funcionarios y la necesidad de proteger el interés público. En respuesta, se realizaron reformas legales para abordar la corrupción y garantizar la transparencia en la administración pública. Esta

década influyó en las reformas relacionadas con la "acción de lesividad" en muchas jurisdicciones. (Bernal, 2008)

### **Convenios y Tratados Internacionales**

Los convenios y tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, han sido fundamentales en la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción a nivel global. Estos acuerdos han influido en la legislación y prácticas relacionadas con la "acción de lesividad" a nivel internacional, fomentando la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción y la protección del interés público.

### **Personajes y su aporte sobre la Acción de lesividad**

Cada período de la historia ha generado un impacto en la conceptualización y aplicación de la "acción de lesividad" en diferentes contextos geográficos y legales, cada evento y desarrollo ha contribuido de manera significativa a la evolución de esta herramienta legal a lo largo del tiempo. A lo largo de la historia, ha habido personalidades que desempeñaron un papel fundamental en la conceptualización y desarrollo de esta herramienta legal. Aquí te presentaré algunas de estas figuras influyentes:

**Napoleón Bonaparte**, emperador de Francia, desempeñó un papel crucial en la promulgación de los códigos legales napoleónicos, que incluían el Código Civil de 1804, estos códigos establecieron principios legales que subrayaban la legalidad en la administración pública y la responsabilidad personal de los funcionarios. El énfasis en la legalidad en el ejercicio del poder público influyó la concepción de la "acción de lesividad" como un mecanismo para impugnar actos administrativos que contravinieran la ley (Ferrand Noriega, 2007).

**Hans Kelsen (1881-1973)**: Hans Kelsen, un destacado jurista austríaco, contribuyó al desarrollo del derecho administrativo y la teoría jurídica. Su trabajo sobre la teoría pura del derecho y su enfoque en la jerarquía de las normas legales influyeron en la conceptualización de la legalidad y la responsabilidad de los funcionarios en el ejercicio de sus cargos. Sus ideas han tenido un impacto duradero en la forma en que se aborda la "acción de lesividad" desde una perspectiva teórica (García Jaramillo & De Fazio, 2015).

**John Locke (1632-1704):** John Locke, filósofo inglés y defensor del liberalismo político, abogó por la limitación del poder del gobierno y la protección de los derechos individuales. Sus escritos, como el "Ensayo sobre el Gobierno Civil," sentaron las bases para la concepción de que los funcionarios públicos deben actuar de acuerdo con la legalidad y el interés público. Su influencia en la filosofía política ha sido relevante en la evolución de la responsabilidad de los funcionarios (Varnagy, 2000).

**Joaquín V. González (1863-1923):** Joaquín V. González, un destacado jurista y político argentino, contribuyó a la promulgación de importantes reformas legales en Argentina, incluyendo la Ley de Procedimientos Administrativos de 1915. Esta ley estableció procedimientos para la revisión de actos administrativos y permitió la impugnación de actos contrarios a la legalidad o perjudiciales para el interés público. González fue una figura influyente en la promoción de la responsabilidad de los funcionarios en América Latina (Cancino & de Sierra, 1998).

**Robert H. Jackson (1892-1954):** Robert H. Jackson, un destacado jurista estadounidense, desempeñó un papel importante como Fiscal jefe en el Juicio de Núremberg después de la Segunda Guerra Mundial. Su trabajo en el enjuiciamiento de criminales de guerra nazis subrayó la importancia de la responsabilidad individual de los funcionarios por actos que violan la ley. Su contribución al desarrollo del derecho internacional y la responsabilidad de los funcionarios ha tenido un impacto duradero en la percepción global de la responsabilidad de los funcionarios públicos. (Cancino & de Sierra, 1998)

Estas figuras relevantes representan una diversidad de influencias en la conceptualización y desarrollo de la "acción de lesividad" y la responsabilidad de los funcionarios públicos a lo largo de la historia. Sus contribuciones teóricas y legales han tenido un impacto significativo en la forma en que se entiende y aplica esta herramienta legal en diversos contextos geográficos y legales.

### **Corrientes y Movimientos**

A lo largo de la historia, ha habido movimientos y corrientes legales que han influido en la conceptualización y desarrollo de esta herramienta legal. Aquí te presentaré algunos de estos movimientos y corrientes relevantes:

**Movimiento del Derecho Administrativo:**

El movimiento del Derecho Administrativo, que se originó en Europa durante el siglo XIX, representó un cambio significativo en la regulación de la administración pública. Surgió en respuesta a la necesidad de establecer reglas claras y principios legales que gobiernen la actuación de los funcionarios públicos. Este movimiento abogaba por la idea de que los funcionarios debían actuar dentro de la legalidad y que, en caso de incumplimiento, debían ser responsables de sus acciones. Estableció los principios de legalidad, imparcialidad y responsabilidad como pilares fundamentales. La "acción de lesividad" se alinea con esta corriente al permitir que terceros impugnen actos administrativos que consideren contrarios a la legalidad o perjudiciales para el interés público (García Toma, 2010).

**Movimiento de Control de la Administración Pública:**

A lo largo del siglo XX, se desarrolló un movimiento enfocado en el control y supervisión efectiva de la administración pública. Esto implicó la promulgación de leyes y la creación de instituciones destinadas a supervisar y regular las acciones de los funcionarios públicos. El objetivo era asegurar que la administración pública operara dentro de los límites legales y que se evitara el abuso de poder. La "acción de lesividad" se integra en esta corriente al proporcionar un mecanismo que permite a ciudadanos y partes interesadas impugnar actos administrativos que consideran contrarios a la legalidad o dañinos para el interés público, contribuyendo así al control y la supervisión de la administración (García Ricci, 2011).

**Movimiento de Transparencia y Rendición de Cuentas:**

En tiempos más recientes, se ha producido un enfoque creciente en la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. Los movimientos y corrientes de transparencia buscan garantizar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus acciones y que el proceso administrativo sea accesible al público. La transparencia se considera esencial para prevenir la corrupción y promover una gestión gubernamental abierta. La "acción de lesividad" encaja en esta corriente al permitir que los ciudadanos desafíen actos administrativos que consideran ilegales o perjudiciales, lo que contribuye a la rendición de cuentas y la transparencia en la administración (García Ricci, 2011).

### **Corriente Internacional Anticorrupción:**

La corriente internacional anticorrupción se ha centrado en combatir la corrupción en la administración pública a nivel global. Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos han liderado esfuerzos para promover la transparencia, la responsabilidad y la lucha contra la corrupción en todo el mundo. La corrupción socava la confianza en la administración pública y perjudica el interés público. La "acción de lesividad" puede considerarse un componente dentro de esta corriente, ya que se utiliza para combatir prácticas corruptas al permitir que los ciudadanos y partes interesadas desafíen actos administrativos que consideren contrarios a la legalidad o perjudiciales para el interés público, lo que contribuye a la lucha contra la corrupción a nivel global (García Toma, 2010).

Estos desarrollos más detallados ilustran cómo estas corrientes y movimientos legales y políticos han influido en la conceptualización y desarrollo de la "acción de lesividad" al destacar la importancia de la legalidad, la responsabilidad, la transparencia y la lucha contra la corrupción en la administración pública. La "acción de lesividad" se integra en estos enfoques más amplios para promover un gobierno transparente, responsable y libre de corrupción. Ha habido cambios importantes en la regulación de la administración pública y la responsabilidad de los funcionarios que han influido en la conceptualización y desarrollo de esta herramienta legal.

- **Separación de Poderes y Constitucionalismo:** Uno de los cambios más significativos en la evolución de la "acción de lesividad" fue la promoción de la separación de poderes y el auge del constitucionalismo. La teoría de la separación de poderes, popularizada por pensadores como Montesquieu, estableció la idea de que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial debían mantenerse independientes y equilibrados. Esto influyó en la necesidad de establecer mecanismos legales para supervisar y controlar las acciones del poder ejecutivo, lo que contribuyó a la conceptualización de la "acción de lesividad" como un medio para impugnar actos administrativos que excedieran sus competencias o fueran ilegales (García Toma, 2010).



- **Consolidación del Estado de Derecho:** La consolidación del Estado de Derecho, que promueve la igualdad ante la ley y el respeto por los derechos individuales, ha sido un cambio significativo en la regulación de la administración pública. A medida que los Estados modernos adoptaron el Estado de Derecho como un principio fundamental, surgió la necesidad de garantizar que los funcionarios públicos actuaran de acuerdo con la legalidad y el interés público. La "acción de lesividad" se convirtió en un instrumento esencial para garantizar la legalidad en la administración y proteger los derechos de los ciudadanos (García Toma, 2010).
- **Avances Tecnológicos y Transparencia:** Los avances tecnológicos, especialmente en la era de la información, han transformado la forma en que se gestionan los asuntos gubernamentales y se supervisan las acciones de los funcionarios. La transparencia y el acceso a la información se han vuelto cruciales. La "acción de lesividad" se ha adaptado a esta era digital, permitiendo a los ciudadanos y partes interesadas impugnar actos administrativos y acceder a información relevante en línea, lo que ha fortalecido la rendición de cuentas y la protección del interés público (García Toma, 2010).
- **Globalización y Convenios Internacionales:** La globalización y la interconexión de las economías y sociedades han impulsado la necesidad de abordar temas de corrupción y abuso de poder a nivel internacional. La firma de convenios y tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), ha sido un cambio significativo en la lucha contra la corrupción y la protección del interés público a nivel global. Estos acuerdos han influido en la legislación y prácticas relacionadas con la "acción de lesividad" al promover la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción y el abuso de poder (García Toma, 2010).
- **Reformas Legales y Jurisprudencia:** Las reformas legales y la jurisprudencia han desempeñado un papel importante en la evolución de la "acción de lesividad." Cambios en la legislación, como la promulgación de leyes anticorrupción y de acceso a la información, han fortalecido la capacidad de los ciudadanos para desafiar actos administrativos perjudiciales. Además, la jurisprudencia ha aclarado y ampliado el

alcance y la aplicabilidad de la "acción de lesividad" en diferentes jurisdicciones (García Toma, 2010).

Estos cambios significativos en la regulación de la administración pública y la responsabilidad de los funcionarios han influido en la conceptualización y desarrollo de la "acción de lesividad" como un mecanismo legal para garantizar la legalidad, la rendición de cuentas y la protección del interés público en diferentes contextos históricos y legales.

La comprensión del antecedente histórico de la "acción de lesividad" se presenta como un componente esencial en mi tesis, que se centra en la Acción de lesividad como procedimiento y sus efectos de un acto administrativo que genera derechos. Al examinar la evolución de esta herramienta legal a lo largo del tiempo, se hace evidente que su desarrollo no se limita a una mera evolución jurídica, sino que está profundamente arraigado en cuestiones de responsabilidad gubernamental, transparencia, y la protección del interés público. A continuación, se detallan algunas formas en las que esta conexión es relevante:

El antecedente histórico de la "acción de lesividad" proporciona un contexto enriquecedor para comprender la génesis de las prácticas y regulaciones que se abordan en mi tesis. Estos desarrollos históricos revelan los desafíos y las problemáticas que han surgido a lo largo del tiempo y que mi tesis aborda en el contexto actual. El análisis del antecedente histórico demuestra cómo las reformas legales y los movimientos políticos han influido en las políticas actuales relacionadas con la administración pública, la responsabilidad de los funcionarios y la transparencia.

La conexión con el antecedente histórico también es importante en el contexto internacional. Muchos países han adoptado enfoques similares en la regulación de la administración pública y la responsabilidad de los funcionarios. Mi tesis se beneficia de esta perspectiva internacional al examinar cómo los principios y mecanismos legales de la "acción de lesividad" han influido en sistemas legales en diferentes partes del mundo. Al comprender los cambios significativos y los movimientos que han dado forma a la "acción de lesividad" a lo largo de la historia, mi tesis contribuye al debate actual sobre cómo fortalecer la rendición de cuentas y la protección del interés público en un contexto en constante evolución.

En definitiva, la conexión con el antecedente histórico de la "acción de lesividad" es esencial para respaldar la base de mi tesis y enriquecer la discusión la Acción de lesividad como procedimiento y sus efectos de un acto administrativo que genera derechos. Los desarrollos históricos proporcionan información valiosa para contextualizar y analizar los desafíos contemporáneos en la administración pública y la responsabilidad de los funcionarios. Además, esta conexión resalta la importancia de aprender de la historia para abordar los problemas actuales y futuros de manera efectiva.

La falta de claridad en torno a la acción de lesividad genera incertidumbre tanto para la administración pública como para los administrados. La ambigüedad en la identificación de cuándo se debe aplicar este procedimiento y las consecuencias legales y prácticas de su ejercicio crean un entorno desafiante en el ámbito del derecho administrativo en Ecuador. Este problema es de relevancia crucial, ya que afecta directamente la protección de los derechos de los ciudadanos y la eficacia del sistema legal y administrativo en el país. La necesidad de comprender a fondo el marco jurídico y normativo que regula la acción de lesividad y su aplicación en la práctica se vuelve imperativa para abordar esta problemática.

En consecuencia, esta investigación se propone analizar de manera rigurosa el marco jurídico y normativo que rige la acción de lesividad en Ecuador, con el objetivo de proporcionar una base sólida para la clarificación de los procedimientos, la determinación de los criterios aplicables y el análisis de las consecuencias legales y prácticas de su ejercicio. La comprensión de esta complejidad y ambigüedad en torno a la acción de lesividad es esencial para fortalecer la protección de derechos de los ciudadanos y el funcionamiento del sistema administrativo y legal en Ecuador.

En toda esta sección de antecedentes históricos, se exploró la evolución de la "acción de lesividad" como un concepto jurídico de relevancia significativa en el ámbito del derecho administrativo. Se destacó la importancia de comprender el contexto histórico de este concepto, que se originó en la necesidad de garantizar la responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos. A lo largo de la historia, se han registrado numerosos casos de abuso de poder, corrupción y mala gestión por parte de quienes ocupan cargos públicos. Estos problemas llevaron a la creación y evolución de la "acción de lesividad" como un mecanismo para salvaguardar los intereses del Estado y de

los ciudadanos. Se subrayó que esta acción es de vital importancia en la lucha contra la impunidad y la protección del patrimonio público. Se estableció una conexión con la "acción de repetición," un concepto jurídico similar que comparte la necesidad de garantizar la responsabilidad de los funcionarios públicos. La "acción de repetición" también se originó en la necesidad de proteger los recursos públicos y responsabilizar a quienes causan daños al erario.

Se exploraron las raíces históricas de la "acción de lesividad" y su importancia en la protección de los derechos de los ciudadanos y en la lucha contra la corrupción y el abuso de poder en la administración pública. Estos antecedentes históricos proporcionan el contexto esencial para comprender los desafíos y las problemáticas contemporáneas relacionadas con esta figura legal en el Ecuador y otros contextos jurídicos. En esta sección de antecedentes históricos, por lo tanto, sienta las bases para la investigación actual sobre la "acción de lesividad" en el marco jurídico ecuatoriano, y destaca su relevancia en el contexto de la administración pública y la protección de los derechos ciudadanos.

## **Antecedentes normativos**

Respecto a la acción de lesividad en el ámbito del derecho administrativo son España, México, Argentina y Ecuador. Estos países tienen sistemas jurídicos bien establecidos en los que la acción de lesividad es un concepto relevante y se utiliza para revisar y, en su caso, declarar nulos actos administrativos que sean contrarios a la ley o al interés general. Cada uno de estos países tiene regulaciones y procedimientos específicos relacionados con la acción de lesividad en sus respectivos sistemas legales.

### **España:**

La acción de lesividad en España es un concepto fundamental en el derecho administrativo que permite la revisión y, en su caso, la anulación de actos administrativos que inicialmente otorgaron derechos a un particular pero que son contrarios a la ley o al interés general. A continuación, te proporcionaré información detallada sobre la acción de

### **Definición de la Acción de Lesividad:**

La acción de lesividad se refiere a la facultad de la Administración Pública en España para declarar la nulidad de sus propios actos cuando estos resultan perjudiciales para el interés público, la legalidad o los derechos de terceros. Se basa en el principio de legalidad y la necesidad de garantizar la legalidad en la actuación administrativa.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: Esta ley establece el marco general para el ejercicio de la acción de lesividad en el ámbito administrativo. Según esta ley, la declaración de lesividad no es susceptible de recurso, pero puede notificarse a los interesados con fines informativos. Además, establece plazos para la caducidad del procedimiento de lesividad. (Ley 39/2015, 2015)

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: Esta ley establece los derechos y deberes de los ciudadanos en el ámbito municipal. Aunque no se centra específicamente en la acción de lesividad, establece los derechos y deberes establecidos en las leyes, lo que puede ser relevante en el contexto de la lesividad. (Ley 57/2003, 2003)

La acción de lesividad encuentra sus fundamentos legales en la Constitución Española, que establece el principio de legalidad en el artículo 103. Este principio implica que la

Administración debe actuar conforme a la ley y que los actos contrarios a la ley pueden ser declarados nulos. Además, se encuentra regulada en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en otras leyes específicas, dependiendo del ámbito y la materia en cuestión.

#### **Causas de la Acción de Lesividad:**

- La acción de lesividad se puede ejercer en varios casos, entre ellos:
- Cuando se descubre que un acto administrativo ha sido dictado con vicio de nulidad desde su origen.
- Cuando un acto administrativo ha sido dictado sin competencia por parte de la Administración.
- Cuando un acto administrativo es contrario al ordenamiento jurídico o a la legalidad.

#### **Procedimiento de la Acción de Lesividad:**

El procedimiento para ejercer la acción de lesividad en España está regulado por la Ley 39/2015. Implica la apertura de un expediente y la notificación al interesado del inicio de dicho expediente. El interesado tiene la oportunidad de presentar alegaciones y pruebas en su defensa. Luego, se emite una resolución administrativa que determina la procedencia de la acción de lesividad y la nulidad del acto administrativo en cuestión. Esta resolución es susceptible de recurso ante los tribunales administrativos y, en última instancia, ante los tribunales judiciales.

#### **Efectos de la Acción de Lesividad:**

Los efectos de la acción de lesividad incluyen la nulidad del acto administrativo impugnado y la restitución de la situación anterior al acto, siempre que sea posible. Además, en casos de actos lesivos, puede haber la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los administrados.

La acción de lesividad en España es una herramienta importante para garantizar la legalidad y la protección del interés público en la actuación administrativa. Es un mecanismo que permite corregir actos administrativos que sean contrarios a la ley o al interés general y proteger los derechos de los ciudadanos.

## **México:**

La acción de lesividad en México es un concepto fundamental en el derecho administrativo que permite la revisión y anulación de actos administrativos que, en principio, generaron derechos a los particulares, pero que son contrarios a la ley, al interés público o a la legalidad. Aquí te ofrezco una descripción detallada:

### **Definición de la Acción de Lesividad:**

La acción de lesividad, también conocida como "revocación de actos administrativos", se refiere a la facultad de la Administración Pública en México para declarar la nulidad de sus propios actos cuando estos resultan perjudiciales para el interés público o contrarios a la legalidad. Su propósito es mantener la legalidad y proteger el interés general (Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo, 2005).

### **Fundamentos Legales:**

**Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:** Esta ley regula el proceso contencioso administrativo y establece los procedimientos para impugnar los actos administrativos. En particular, se menciona la acción de lesividad en el artículo 13, en el que establece los requerimientos que se deben llevar a cabo en un debido proceso de la acción de lesividad (Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo, 2005).

### **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA):**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es una normativa fundamental en México que rige el proceso contencioso administrativo. Este proceso se refiere a la jurisdicción en la que los ciudadanos pueden impugnar actos administrativos emitidos por autoridades gubernamentales que consideran perjudiciales o ilegales. La LFPCA establece procedimientos y reglas para llevar a cabo estas impugnaciones, asegurando así que se respeten los derechos de los ciudadanos y se garantice un sistema de administración pública justa y equitativa.

Un aspecto relevante de la LFPCA es la "acción de lesividad," mencionada en el artículo 13, fracción III. Esta acción permite a los ciudadanos impugnar actos administrativos que consideran perjudiciales para sus intereses o derechos. La fracción III del artículo 13 establece las bases para ejercer esta acción, incluyendo los plazos y las formalidades que deben seguirse.

El proceso contencioso administrativo, regulado por esta ley, es de gran importancia en la protección de los derechos y la legalidad en el ámbito gubernamental. Permite a los ciudadanos y las empresas defenderse contra decisiones administrativas que puedan ser injustas o ilegales, asegurando así un equilibrio de poder entre los individuos y las autoridades gubernamentales. A nivel federal, la LFPCA es la normativa principal que regula este proceso, pero a nivel estatal o local, pueden existir leyes complementarias o específicas que detallan procedimientos y requisitos adicionales para impugnar actos administrativos en esas áreas.

En resumen, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es la principal normativa a nivel federal que regula el proceso de impugnación de actos administrativos en México, incluyendo la acción de lesividad. A nivel estatal o local, pueden existir leyes complementarias específicas que regulen el proceso contencioso administrativo en esas jurisdicciones particulares.

En México, se habla de un principio muy esencial para la aplicación idónea de la acción de lesividad y este es el principio de legalidad:

**Principio de Legalidad:** El principio de legalidad es un pilar fundamental en el derecho, y en el contexto de la acción de lesividad en España, se refiere a la obligación de que todos los actos administrativos se ajusten estrictamente a la legalidad vigente. En otras palabras, implica que la administración pública solo puede realizar actos que estén expresamente permitidos por la ley y que se apegue a los procedimientos y requisitos legales establecidos.

Este principio asegura que la administración pública no actúe de manera arbitraria ni viole los derechos de los ciudadanos. Cuando se utiliza la acción de lesividad, se busca impugnar actos administrativos que, en opinión del solicitante, no cumplen con este principio de legalidad. Por lo tanto, si un acto administrativo se emite en contravención de la legalidad vigente o sin la debida autorización legal, podría ser considerado lesivo y susceptible de ser impugnado a través de esta acción. El principio de legalidad en el contexto de la acción de lesividad en España garantiza que la administración pública cumpla con las leyes y regulaciones en vigor al tomar decisiones y emitir actos administrativos.



El Artículo 14 asegura el derecho a un proceso legal imparcial y establece que nadie puede ser despojado de su libertad, propiedades, posesiones o derechos, a menos que se lleve a cabo un juicio ante los tribunales previamente establecidos, siguiendo los procedimientos esenciales y de acuerdo con las leyes publicadas en el registro oficial, antes de que ocurra el hecho en cuestión.

La acción de lesividad desempeña un papel importante en el sistema de amparo mexicano, ya que permite la protección de derechos y garantías fundamentales no solo para aquellos directamente afectados por un acto administrativo, sino también para aquellos que están preocupados por la legalidad y justicia en el ámbito gubernamental. En última instancia, la acción de lesividad amplía la capacidad de los ciudadanos para desafiar actos administrativos que consideren ilegales o injustos, contribuyendo así a la protección de los derechos y la rendición de cuentas de las autoridades.

#### **Causas de la Acción de Lesividad:**

- La acción de lesividad puede ser ejercida en diversos casos, tales como:
- Cuando se descubre que un acto administrativo ha sido emitido sin competencia por parte de la Administración.
- Cuando un acto administrativo es contrario a la legalidad o al interés público.
- Cuando un acto administrativo resulta perjudicial para los derechos de terceros o para el interés general.

#### **Procedimiento de la Acción de Lesividad:**

El procedimiento para ejercer la acción de lesividad en México suele involucrar la notificación al interesado y la apertura de un expediente. El interesado tiene la oportunidad de presentar alegaciones y pruebas en su defensa. Luego, se emite una resolución administrativa que determina la procedencia de la acción de lesividad y la nulidad del acto administrativo en cuestión. Esta resolución es susceptible de recurso ante los tribunales administrativos y, en última instancia, ante los tribunales judiciales.

#### **Efectos de la Acción de Lesividad:**

Los efectos de la acción de lesividad en México incluyen la nulidad del acto administrativo impugnado y la posibilidad de restitución de la situación anterior al acto. Además, en casos

de actos lesivos, puede existir la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los administrados.

La acción de lesividad en México es una herramienta importante para garantizar la legalidad y la protección del interés público en la actuación administrativa. Permite corregir actos administrativos que sean contrarios a la ley o al interés general y proteger los derechos de los ciudadanos.

### **Argentina:**

La acción de lesividad en Argentina es un concepto fundamental en el derecho administrativo que permite la revisión y anulación de actos administrativos que, en principio, otorgaron derechos a los particulares, pero que resultan contrarios a la legalidad o al interés público. A continuación, te ofrezco una descripción más completa:

### **Definición de la Acción de Lesividad:**

La acción de lesividad, también conocida como "revocación de actos administrativos", se refiere a la facultad de la Administración Pública en Argentina para declarar la nulidad de sus propios actos cuando estos resultan perjudiciales para el interés público o son contrarios a la legalidad. Su objetivo es preservar la legalidad y proteger el interés general.

### **Fundamentos Legales:**

En Argentina, la Constitución Nacional establece los principios y derechos fundamentales que rigen el sistema legal y proporciona el marco general para la organización del Estado. La regulación detallada de asuntos relacionados con el derecho administrativo, incluyendo la acción de lesividad, se aborda a nivel legislativo y en las leyes específicas de procedimiento administrativo y códigos procesales administrativos, así como en la jurisprudencia generada por los tribunales.

### **Ley N° 19.549 en Argentina:**

La Ley N° 19.549 es una normativa en Argentina que regula el procedimiento administrativo. Esta ley establece las pautas y disposiciones que rigen la actuación de la administración pública en sus relaciones con los ciudadanos y las empresas. Además de abordar cuestiones generales del procedimiento administrativo, la Ley N° 19.549 también incluye disposiciones relacionadas con la revocación de actos administrativos favorables (Ley 19.549, 1972).

La revocación de actos administrativos favorables es un tema importante en la ley, ya que establece las condiciones bajo las cuales la administración pública puede retirar o revocar un acto administrativo que había concedido algún tipo de beneficio o favor a un individuo o entidad. Por lo general, la revocación de actos administrativos favorables debe cumplir con ciertos requisitos y procedimientos establecidos por esta ley para garantizar que no se utilice de manera arbitraria o injusta.

**Ley N° 3.460:**

La Ley N° 3.460 es una normativa en Argentina que se centra en los vicios y nulidades de los actos administrativos. Esta ley establece reglas y disposiciones que se aplican cuando un acto administrativo es afectado por defectos graves o nulidades. Los vicios y nulidades se refieren a errores, irregularidades o incumplimientos de las normas que afectan la validez de un acto administrativo. (Ley 3460, 1978)

La Ley N° 3.460 proporciona un marco legal para determinar cuándo un acto administrativo es nulo o inválido debido a vicios graves y establece procedimientos para impugnar tales actos. Los vicios graves pueden incluir falta de competencia, violación de procedimientos legales, falta de fundamentación, entre otros aspectos que puedan afectar la legalidad y legitimidad de un acto administrativo.

**Código Procesal Administrativo de la Provincia de Neuquén (Ley N° 1.305):**

El Código Procesal Administrativo de la Provincia de Neuquén, regido por la Ley N° 1.305, es una ley que establece el marco legal para la regulación del proceso contencioso administrativo en la provincia de Neuquén, Argentina. Este código regula varios aspectos del proceso administrativo, incluida la acción de lesividad (Código Procesal Administrativo, 2017).

La acción de lesividad se refiere a la capacidad de los ciudadanos o entidades para impugnar actos administrativos que consideran perjudiciales, incluso si no son directamente afectados por dichos actos. Este código establece las reglas y procedimientos específicos relacionados con la acción de lesividad en la provincia de Neuquén, lo que permite a los interesados cuestionar actos administrativos que consideren contrarios a la ley o que puedan afectar negativamente a la sociedad en general.

Es decir, estas leyes en Argentina abordan diferentes aspectos del procedimiento y los actos administrativos, incluyendo la revocación de actos favorables, la nulidad de actos y la acción de lesividad en la provincia de Neuquén. Proporcionan un marco legal que garantiza la legalidad, justicia y protección de los derechos de los ciudadanos en el ámbito de la administración pública.

#### **Causas de la Acción de Lesividad:**

- La acción de lesividad puede ser ejercida en diversas situaciones, tales como:
- Cuando se descubre que un acto administrativo ha sido emitido sin competencia por parte de la Administración.
- Cuando un acto administrativo es contrario a la legalidad o al interés público.
- Cuando un acto administrativo resulta perjudicial para los derechos de terceros o para el interés general

#### **Procedimiento de la Acción de Lesividad:**

El procedimiento para ejercer la acción de lesividad en Argentina suele incluir la notificación al interesado y la apertura de un expediente. El interesado tiene la oportunidad de presentar alegaciones y pruebas en su defensa. Luego, se emite una resolución administrativa que determina la procedencia de la acción de lesividad y la nulidad del acto administrativo en cuestión. Esta resolución es susceptible de recurso ante los tribunales administrativos y, en última instancia, ante los tribunales judiciales.

#### **Efectos de la Acción de Lesividad:**

Los efectos de la acción de lesividad en Argentina incluyen la nulidad del acto administrativo impugnado y la posibilidad de restitución de la situación anterior al acto. En casos de actos lesivos, puede existir la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los administrados.

La acción de lesividad en Argentina es un instrumento vital para garantizar la legalidad y proteger el interés público en la actuación administrativa. Permite corregir actos administrativos que sean contrarios a la ley o al interés general y proteger los derechos de los ciudadanos.

Es importante tener en cuenta que, dado que Argentina es un país federal, la legislación sobre la acción de lesividad puede variar según la provincia. Cada provincia puede tener

sus propias leyes y reglamentos que regulan los procedimientos y requisitos específicos para la revocación de actos administrativos. Por lo tanto, es fundamental consultar la legislación específica correspondiente al lugar en el que se esté aplicando la acción de lesividad. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos proporciona un marco general a nivel nacional, pero las regulaciones precisas pueden diferir en cada jurisdicción.

## **Ecuador**

### **Acción de lesividad en Ecuador**

En la legislación ecuatoriana la acción de lesividad parte de las obligaciones y derechos que se otorga a los servidores públicos, esta figura legal constituye un mecanismo esencial para rectificar y revocar actos administrativos que puedan resultar perjudiciales para el interés público. Los servidores públicos, al ejercer sus funciones en representación del Estado, tienen la responsabilidad fundamental de actuar conforme a la legalidad y resguardar el bienestar general, por lo que la acción de lesividad surge como una herramienta específica destinada a abordar situaciones en las cuales un acto administrativo podría afectar negativamente el orden jurídico o los derechos de los ciudadanos. Esta acción guarda una estrecha relación con la responsabilidad de los servidores públicos, tal como establece la Constitución de la República del Ecuador, que deja claro que no están exentos de responsabilidades los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. En este contexto, la acción de lesividad se presenta como un mecanismo que posibilita la corrección de errores, ilegalidades o decisiones perjudiciales que puedan surgir en el desempeño de la función administrativa.

Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. (...). (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El Artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador establece un principio fundamental al afirmar que ningún servidor público está exento de responsabilidades por sus acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. Este precepto establece las bases para una rendición de cuentas integral y transparente en el ámbito público, promoviendo la transparencia y la responsabilidad en el desempeño de roles administrativos. La

disposición va más allá al señalar que los servidores públicos serán responsables administrativa, civil y penalmente por la gestión de fondos, bienes o recursos públicos, asegurando que aquellos encargados de administrar recursos públicos asuman plenamente las consecuencias de sus acciones. En relación con la acción de lesividad, el artículo establece una conexión directa al afirmar que los servidores públicos son responsables por sus actos, respaldando así la acción de lesividad al proveer un mecanismo para corregir decisiones administrativas perjudiciales. Esta interrelación refuerza el compromiso constitucional ecuatoriano con la responsabilidad y legalidad en el servicio público.

En el contexto del derecho procesal administrativo en Ecuador, la acción de lesividad se encuentra regulada con el propósito de salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos en contra de actos administrativos perjudiciales. No obstante, su aplicación plantea cuestiones complejas, tales como la determinación de cuándo un acto se considera lesivo y quiénes son los legítimos para ejercerla. Es importante señalar que la acción de lesividad puede dar lugar a cierta incertidumbre jurídica, ya que implica la revisión de actos administrativos que ya se encuentran consolidados.

**Lesividad.-** La anulación por parte de la propia Administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente. La lesividad deberá ser declarada mediante Decreto Ejecutivo cuando el acto ha sido expedido ya sea por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial; en los otros casos, la lesividad será declarada mediante Resolución del ministro competente. La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria de lesividad. (Estatuto del régimen jurídico y administrativo de la función ejecutiva - ERJAFE , 2002, Artículo 97)

En el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) actualmente derogado, se establecía en el artículo 97, que la anulación de actos declarativos de derechos y no anulables por parte de la propia Administración requiere la previa declaratoria de lesividad emitida por el Tribunal distrital de lo contencioso administrativo, este artículo, al regular el procedimiento y los plazos, proporcionaba un

marco legal claro para el ejercicio de la acción contenciosa de lesividad en Ecuador, asegurando la protección del interés público y la legalidad en la función ejecutiva.

El objetivo fundamental de la acción de lesividad en el ámbito del derecho procesal administrativo es lograr la anulación o modificación de actos administrativos perjudiciales, lo que conlleva la restauración de la legalidad y la corrección de posibles violaciones a los derechos fundamentales o intereses de los particulares involucrados. Esta acción busca, en última instancia, garantizar que la administración pública actúe en cumplimiento de la normativa vigente y que los derechos de los ciudadanos sean respetados.

El Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en Ecuador regula el proceso de la acción de lesividad. Según la información disponible, si la acción de lesividad es admitida, se procederá de inmediato a remitirla al juez competente para que continúe con el proceso sin necesidad de emitir una declaración de nulidad, a menos que existan circunstancias excepcionales que lo justifiquen. Esto significa que, en caso de que se acepte la acción de lesividad, no se requerirá una previa declaración de nulidad del acto administrativo impugnado antes de continuar con el proceso judicial, a menos que se presenten razones especiales que lo exijan.

El Código Orgánico Administrativo (COA) en Ecuador proporciona un marco legal esencial en lo que respecta a la acción de lesividad. Según el COA, los derechos de los individuos no serán afectados por errores u omisiones cometidos por servidores públicos durante el desarrollo de procedimientos administrativos, a menos que tales errores u omisiones sean determinantes para la adopción del acto administrativo en cuestión. En otras palabras, los actos administrativos no serán anulados simplemente debido a errores menores o a deficiencias en los procedimientos, sino solo si estos errores o deficiencias son de tal magnitud que afectan la validez y legalidad del acto.

El COA también establece una definición de la acción de lesividad. Según esta legislación, la acción de lesividad se refiere a la iniciativa legal encaminada a la revocación de actos administrativos que otorgan derechos. Esto significa que, en casos en los que un acto administrativo ha sido emitido y se considera que es perjudicial o contraproducente para el interés público o para el ordenamiento jurídico, se puede ejercer la acción de lesividad con el objetivo de revocar dicho acto y restablecer la legalidad.

Además, el COA aborda el procedimiento necesario para obtener una declaración judicial de lesividad, lo que permite avanzar con la revocación de actos administrativos que son objeto de acción de lesividad. Este proceso se establece en el artículo 115 del COA y es fundamental para garantizar que la revisión y revocación de actos administrativos se realice de acuerdo con un procedimiento legal específico.

**Procedencia.** Con la finalidad de proponer la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, las máximas autoridades de las respectivas administraciones públicas previamente deberán, de oficio o a petición de parte, declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para la persona a la que el acto administrativo provoque efectos individuales de manera directa, que sean legítimos o que contengan vicios convalidables. La declaración judicial de lesividad, previa a la revocatoria, tiene por objeto precautelar el interés general. Es impugnabile únicamente en lo que respecta a los mecanismos de reparación decididos en ella. El acto administrativo con vicios convalidables no puede anularse en vía administrativa cuando la persona interesada o el tercero que resultarían afectadas presentan oposición. En tal supuesto, la anulación únicamente se efectuará en vía judicial. (Código Orgánico Administrativo-COA, 2017, Artículo 115)

Por su parte el COOTAD en su artículo 373 prescribe que “Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos (...) a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional (...)”. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD, 2010)

Pablo Andrés Cordero Vásquez señala que el requisito de procedibilidad tiene como propósito garantizar que la administración tenga la convicción de que el acto declarado como lesivo realmente causa un perjuicio al interés público. Esta lesión puede manifestarse en diversas formas y no se limita a un ámbito específico; el interés afectado puede estar relacionado con cuestiones económicas, urbanísticas, medioambientales, culturales, sanitarias, entre otras.

### **Caducidad para la declaratoria de lesividad**



El artículo 116 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que la declaración de lesividad y la consiguiente revocación de un acto administrativo no pueden llevarse a cabo si ha transcurrido un período de tres años desde la notificación inicial del acto. En otras palabras, después de tres años desde que se notificó el acto, la autoridad no podrá ejercer la acción de lesividad para revocar dicho acto administrativo. Este límite de tiempo busca proporcionar una cierta estabilidad a los actos administrativos una vez que han sido notificados y han transcurrido tres años desde su emisión.

El artículo 373 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que la declaración de lesividad no podrá ser emitida después de transcurridos tres años desde la fecha en que se dictó el acto administrativo en cuestión. Además, se exige que antes de declarar la lesividad, se debe llevar a cabo una audiencia en la que participen todas las partes interesadas en el acto administrativo (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

El artículo continúa indicando que, si han transcurrido tres meses desde el inicio del procedimiento de declaración de lesividad sin que se haya emitido la declaración, el procedimiento se considera caducado. Esto significa que la autoridad ya no podrá continuar con el proceso de lesividad si no se ha avanzado significativamente en un plazo de tres meses. El objetivo de estas disposiciones es establecer un límite de tiempo razonable para la declaración de lesividad y asegurar que se respeten los derechos de todas las partes involucradas en el proceso administrativo.

Los órganos y entidades del sector público, tal como se definen en la Constitución en su artículo 225, en el artículo 43 del Código Orgánico Administrativo (COA), y en el artículo 2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), junto con los diferentes niveles de gobierno descentralizados y regímenes especiales sujetos al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) según su artículo 1, tienen un plazo de tres años para iniciar un procedimiento administrativo de declaración de lesividad después de que se haya dictado el acto que se pretende declarar como lesivo. Si no se inicia el proceso de lesividad en ese período de tiempo, no se podrá llevar a cabo debido a la caducidad.

Una vez iniciado el procedimiento de declaración de lesividad, después de que concluye el período de prueba, el COA establece un plazo de un mes para que los órganos y entidades sujetos a esta ley emitan su resolución. Este plazo puede extenderse hasta dos meses de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 202 y 203 del COA. Por otro lado, el ERJAFE en su artículo 168 estipula un plazo de 90 días para emitir la resolución, mientras que el COOTAD, en su artículo 373, establece un período de tres meses para llevar a cabo este proceso.

Estos plazos son esenciales para garantizar que el procedimiento de declaración de lesividad se realice de manera oportuna y eficiente, proporcionando a las partes involucradas un marco temporal claro para la toma de decisiones y la resolución de asuntos administrativos relacionados con la lesividad.

Una vez que se ha declarado un acto como lesivo para el interés público, la administración cuenta con un plazo inaplazable de 90 días para presentar la acción judicial de lesividad. Esto está establecido en el artículo 306, numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), el cual regula el momento oportuno para presentar la demanda en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Si no se inicia la acción en el plazo mencionado, se produce la caducidad del derecho de acción, lo que significa que ya no se podrá emprender el proceso legal (Código Orgánico General de Procesos-COGEP, 2015). Roberto Dromi, un reconocido experto en derecho administrativo, sostiene que para que la acción de lesividad sea procedente, es necesario cumplir con ciertos requisitos. Dromi clasifica estos requisitos de la siguiente manera:

Es importante cumplir con estos requisitos para que la acción de lesividad sea válida y pueda avanzar en el proceso legal. El plazo de 90 días es un elemento crucial en este proceso, y la falta de cumplimiento puede dar lugar a la caducidad del derecho de acción.

### **Demandante**

El sujeto con la capacidad legal para presentar una demanda en una acción de lesividad es la administración pública, lo que abarca tanto a la administración central como a los órganos descentralizados. En otras palabras, la entidad que puede iniciar el proceso judicial relacionado con la lesividad puede ser la entidad administrativa en su conjunto, ya sea a nivel central o a través de sus subdivisiones descentralizadas.

El Código Orgánico General de Procesos (en adelante COGEP) expresa en su artículo 303, “Se encuentra habilitados para demandar en procedimiento contencioso tributario y contencioso administrativo: 4. La máxima autoridad de la administración autora de algún acto que, en virtud de lo prescrito por la ley, no pueda anularlo o revocarlo por sí misma” (Código Orgánico General de Procesos-COGEP, 2015)

### **Demandado**

El "Legitimado Pasivo" en el contexto de la acción de lesividad se refiere a la persona natural o jurídica en cuyo favor se emitió el acto administrativo que generó derechos subjetivos. En otras palabras, es la parte a la que beneficia el acto administrativo cuya validez está siendo cuestionada en la acción de lesividad.

Determina el COGEP en su artículo 304 que “La demanda de podrá proponer contra: Las personas naturales o jurídicas a cuyo favor deriven derecho de acto o disposición en los casos de acción de lesividad”. (Código Orgánico General de Procesos-COGEP, 2015)

### **Órgano judicial (Tercero imparcial)**

El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) en su artículo 217, numeral 11, detalla las competencias asignadas a los jueces de las salas de lo contencioso administrativo. “Conocer de las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración pública respecto de los actos lesivos al interés público y que no puedan ser revocados por la propia administración;” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009)

El Código Orgánico General de Procesos determina en su artículo 326 determine que “Se tramitaran en procedimiento contencioso administrativo las siguiente acciones: . La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público”

### **Requisitos objetivos:**

#### **Acto estable**

Dado el carácter de la acción de lesividad, no cualquier acto administrativo puede ser objeto de esta acción, sino que se aplica exclusivamente a aquellos actos administrativos que son inmutables o irreversibles en el ámbito administrativo.

### **Actos lesivos**

La revocación o anulación de un acto administrativo solo es procedente si dicho acto causa perjuicio al interés público.

### **Caracteres de acto impugnabile**

La revocación de un acto administrativo favorable se considera una medida excepcional, ya que la estabilidad de los actos protege los derechos e intereses de los administrados. No obstante, cuando el interés público requiere correcciones, se recurre a la acción de lesividad. Según Roberto Dromi, la jurisprudencia ha establecido ciertos requisitos que deben cumplir los actos administrativos para ser considerados como estables.

### **Declaración de derechos subjetivos**

Es decir, para que un acto administrativo se considere estable, debe cumplir con ciertos requisitos. En primer lugar, debe tratarse de una situación jurídica específica y beneficiosa para el administrado. Además, el acto debe haber sido notificado, lo que significa que el proceso de su formación se ha completado en su totalidad y se ha comunicado de manera adecuada al administrado. El acto también debe ser regular, es decir, debe cumplir con los requisitos de forma y competencia establecidos por la ley. Por último, no debe existir una disposición legal que autorice su revocación.

### **Procedimiento**

La presentación de la demanda y el proceso de la acción de lesividad se rigen por las normas del procedimiento ordinario, tal como se establece en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP). En particular, el artículo 327 de este código regula las pautas y procesos a seguir en casos de acción de lesividad. “Todas las acciones contencioso-administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las acciones relativas al silencio administrativo y las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario.” (Código Orgánico General de Procesos-COGEP, 2015)

### **Pretensión procesal**

La administración persigue la anulación del acto administrativo en el marco de la acción de lesividad. El órgano jurisdiccional no tiene la facultad de modificar o reemplazar el acto, ya que su función se limita al control de legalidad de la actuación administrativa,

con el propósito de determinar si el acto es ilegítimo o no, y, en consecuencia, proceder a su anulación.

Es esencial demostrar que el acto administrativo perjudica el interés público, lo que implica que es contrario a la legalidad o a las disposiciones legales vigentes.

### **Desenvolvimiento del proceso**

Luego de presentada y admitida a trámite la demanda, el Juez contencioso administrativo ordenará la correspondiente citación. Una vez realizada la citación, el demandado tendrá un plazo de 30 días a partir de la fecha de la última citación para responder a la demanda. En su respuesta, el demandado deberá adjuntar todas las pruebas que serán presentadas en la audiencia de juicio, sin importar si responde o no a la demanda.

En caso de que el demandado conteste o no, dentro de los tres días posteriores al vencimiento del plazo para contestar, el juez contencioso, por su propia iniciativa, convocará a una audiencia preliminar que deberá llevarse a cabo en un período de tiempo no menor de diez días ni mayor de 20 días.

### **Audiencia preliminar**

En la audiencia preliminar, una vez instalada, el Juez solicitará que las partes se pronuncien respecto a las excepciones planteadas por el demandado. Estas excepciones serán resueltas en la misma audiencia a través de un auto interlocutorio. Una vez que se resuelvan las excepciones, el juez se enfocará en determinar la validez del proceso, la definición del objeto de la controversia, los reclamos de terceros, la competencia y cualquier cuestión que pueda afectar la validez del proceso, con el fin de validar o corregir cualquier error.

Una vez que se declare la validez del proceso, el juez dará la palabra a la administración para que exponga los fundamentos fácticos y legales de su demanda. Posteriormente, le corresponderá al demandado presentar los fundamentos de su contestación. Luego de la presentación de estos argumentos, el juez promoverá un intento de conciliación entre las partes. Si se logra un acuerdo de conciliación, este será aprobado mediante una sentencia que se volverá ejecutoria. Si no se llega a un acuerdo de conciliación, la audiencia continuará y el juez ordenará a ambas partes que anuncien todas las pruebas que serán presentadas en la audiencia de juicio.

Las partes tendrán la oportunidad de solicitar la exclusión, rechazo o inadmisibilidad de las pruebas que no cumplan con los requisitos de pertinencia, utilidad y relevancia, así como las pruebas destinadas a demostrar hechos notorios. El juez resolverá sobre la admisibilidad de las pruebas y excluirá aquellas que hayan sido obtenidas de manera fraudulenta o contraria a la Constitución y la ley. Además, las partes podrán acordar mutuamente la admisión de pruebas o hacer solicitudes individuales al respecto. Una vez que se completen estos pasos, el juez fijará la fecha y la hora de la audiencia de juicio para continuar con el proceso.

### **Audiencia de juicio**

Una vez instalada la audiencia de juicio, se procederá a dar lectura al extracto del acta que se suscribió en la audiencia preliminar. Concluida la lectura, el Juez concederá la palabra a la parte actora para que presente su alegato inicial y determinará el orden en que se practicarán los medios de prueba solicitados. Este proceso se repetirá para la parte demandada.

El juez supervisará la realización de las pruebas admitidas, siguiendo el orden solicitado por las partes. Una vez que se haya completado la presentación de pruebas, el juez permitirá que la parte actora presente sus argumentos por un período de tiempo que él determine. El mismo derecho se otorgará a la parte demandada y a cualquier tercero interesado, con la posibilidad de una única réplica.

Después de las intervenciones de las partes, el juez podrá optar por suspender la audiencia para formar su convicción y deberá reanudarla en el mismo día. En ese momento, emitirá su resolución a través de un pronunciamiento oral.

### **Terminación del proceso.**

El proceso de lesividad culmina con una sentencia que, si acepta la demanda, declara la nulidad del acto administrativo, restableciendo la situación previa a la emisión del acto y preservando los derechos del demandado y terceros afectados por los daños y perjuicios causados.

En el caso de que la demanda sea rechazada, la sentencia confirma la validez del acto administrativo y, por lo tanto, ratifica los derechos adquiridos por el administrado, dejando en claro que la administración no ha logrado impugnar con éxito el acto en cuestión.

La acción de lesividad puede tener varios efectos, dependiendo de cómo se resuelva el proceso judicial. Algunos de los efectos más comunes de la acción de lesividad incluyen:

**Anulación del acto administrativo:** Si la acción de lesividad es exitosa, la consecuencia principal es la anulación del acto administrativo que se considera lesivo. Esto significa que el acto se declara inválido y se revierte a la situación anterior a su emisión.

**Restablecimiento del estado anterior:** Como parte de la anulación del acto, se restablece la situación previa a la emisión del acto administrativo, como si este nunca hubiera tenido lugar.

**Protección del interés público:** La acción de lesividad busca proteger el interés público al corregir actos administrativos que puedan ser perjudiciales o contrarios a la legalidad.

**Compensación por daños y perjuicios:** En algunos casos, si la anulación del acto administrativo causa daños o perjuicios a las partes afectadas, el proceso puede incluir una compensación por estos daños.

**Confirmación de derechos adquiridos:** Si la acción de lesividad no tiene éxito y la demanda es rechazada, se confirma la validez del acto administrativo y, por lo tanto, se ratifican los derechos adquiridos por el administrado.

En resumen, los efectos de la acción de lesividad pueden variar, pero su objetivo principal es corregir actos administrativos lesivos o contrarios a la legalidad en beneficio del interés público y la justicia.

## Antecedentes jurisprudenciales

**Tabla 1.** Análisis de la Sentencia No. 1646-16-EP/21

<b>SENTENCIA No. 1646-16-EP/21</b>	
<b>Datos Generales</b>	
<b>Caso No.</b>	1646-16-EP
<b>Magistrado ponente:</b>	Alí Lozada Prado
<b>Tipo de sentencia:</b>	Acción de lesividad
<b>Materia:</b>	Constitucional
<b>Fecha de la sentencia:</b>	28 de abril de 2021
<b>Instancia:</b>	Corte Constitucional del Ecuador
<b>TEMA</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Excepción a la preclusión por falta de objeto.</li> <li>2. El auto que inadmite el recurso de casación y de hecho incoados contra un auto inhibitorio dentro de una acción de lesividad, no es definitivo.</li> </ol>	
<b>DERECHOS VULNERADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 82. Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Art. 76. 7 Derecho a la defensa</li> </ul>	
<b>PROBLEMA JURÍDICO</b>	
<p>La Corte Constitucional, al revisar la acción presentada contra el auto que inadmitió tanto el recurso de casación como el recurso de hecho, en el contexto de una acción de lesividad, concluyó que el auto impugnado no tiene carácter definitivo. Esto se debe a que el auto en cuestión no se pronunció sobre el fondo de las pretensiones de la acción de lesividad, sino que simplemente inadmitió los recursos de casación y, de hecho, argumentando una presunta incompetencia relacionada con un auto inhibitorio. La Corte también destacó que el auto impugnado no obstaculizó la continuación del proceso, ya que, al no casarlo, el expediente debía remitirse al tribunal distrital correspondiente para su continuación. Además, se argumentó que el auto demandado no causó un daño irreparable, ya que no se relacionaba con el asunto principal del juicio y no era adecuado para determinar la competencia. Por lo</p>	



tanto, la Corte Constitucional rechazó la acción presentada en virtud de estas consideraciones.

### **HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES**

El auto impugnado, emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, no admitió el recurso de casación y el recurso de hecho presentados por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). Esto es relevante porque el SENA E alega que esta decisión vulnera sus derechos fundamentales, en particular, el derecho a la defensa, las garantías de motivación y recurrir, y la seguridad jurídica.

El tribunal de lo contencioso administrativo no admitió los recursos presentados por el SENA E, lo que desencadenó la presentación de una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional. El tribunal deberá analizar si la negativa de admisión de los recursos fue correcta, considerando los requisitos de admisibilidad establecidos en la Ley de Casación y si esta decisión vulneró los derechos fundamentales del SENA E, como se alega en la demanda de acción extraordinaria de protección. La determinación de si el auto impugnado vulnera los derechos fundamentales del SENA E se convierte en la detonante para ser analizado por el tribunal competente.

### **RATIO DECIDENDI**

La Corte Constitucional debe analizar si el auto impugnado es susceptible de una acción extraordinaria de protección. La acción extraordinaria de protección tiene como objetivo proteger los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado derechos constitucionales.

Se ha establecido una regla de preclusión que impide volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección una vez que ha sido admitida por la Sala de Admisión.

Los autos definitivos son aquellos que ponen fin al proceso, resolviendo sobre el fondo de las pretensiones o impidiendo que el proceso continúe. En este caso, el auto impugnado no resolvió sobre el fondo de las pretensiones y no impidió que el proceso continuara, por lo que no se considera definitivo.

No se evidencia un gravamen irreparable causado por el auto impugnado, ya que se produjo un conflicto de competencia que debía resolverse de acuerdo con las normas procesales. La Corte concluye que no es procedente la acción extraordinaria de protección en este caso y no se pronunciará sobre el fondo de las pretensiones.

### **Análisis**

La Corte Constitucional del Ecuador rechazó una acción extraordinaria de protección presentada contra un auto judicial que inadmitió recursos de casación en un caso de acción de lesividad. La Corte argumentó que el auto no era definitivo ya que no resolvió las pretensiones del caso y que no obstruyó la continuación del proceso, debido a que el expediente debía remitirse a otro tribunal. Además, se determinó que no causó un daño irreparable a los derechos fundamentales. En resumen, la Corte concluyó que la acción no era procedente en este caso.

**Nota.** Adaptado de la Sentencia Nro 1646-16-EP/21

**Tabla 2.** Análisis de la resolución No. 0431-2016

<b>RESOLUCIÓN NO. 0431-2016</b>	
<b>Datos Generales</b>	
<b>Juicio No.</b>	0431-2016
<b>Magistrado ponente:</b>	Dr. Pablo Tinajero Delgado
<b>Asunto:</b>	Acción de lesividad (nombramiento de ayudante de obras públicas es lesivo al interés público)
<b>Materia:</b>	Contencioso Administrativo
<b>Fecha de la sentencia:</b>	2016-04-04
<b>Instancia:</b>	Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo
<b>TEMA</b>	
Acción de lesividad (nombramiento de ayudante de obras públicas es lesivo al interés público)	
<b>DERECHOS VULNERADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 76 Derecho al debido proceso</li> <li>• Art. 76. 7 Derecho a la defensa</li> <li>• Art. 168 Competencia</li> </ul>	
<b>PROBLEMA JURÍDICO</b>	
La declaratoria de lesividad de la acción de personal, relacionada con los cargos y funciones desempeñados por el actor en la Municipalidad de Pindal, se enmarca en el control de legalidad de los actos administrativos y, por lo tanto, si es competencia de los jueces de trabajo o de los jueces de lo contencioso administrativo.	
<b>HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES</b>	
En este caso, el demandado, Edgar Augusto Vélez Valarezo, presenta un recurso de casación contra la sentencia emitida por el Tribunal Distrital N° 5 de lo Contencioso Administrativo de Loja y Zamora Chinchipe. Esta sentencia aceptó la demanda presentada por el alcalde y el procurador síndico del GAD del Cantón Pindal y declaró que el nombramiento otorgado al recurrente en calidad de ayudante de OO.PP.MM. era lesivo para el interés público debido a la violación de normas constitucionales y legales. La Sala de lo	

Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia sostiene que la relación legal entre las partes se rige por el derecho administrativo y que la declaración de lesividad de la acción de personal del recurrente se enmarca en el control de legalidad de los actos administrativos. Por lo tanto, argumenta que afirmar que esta declaración de lesividad es competencia de los jueces de trabajo carece de fundamento y es jurídicamente incorrecto. En consecuencia, el recurso de casación presentado es rechazado, y la sentencia impugnada no es anulada.

#### **RATIO DECIDENDI**

La regulación de los cargos y funciones dentro de la carrera administrativa, así como las relaciones laborales basadas en contratos de trabajo y las acciones de personal, se rige por el derecho administrativo. La declaración de lesividad de estos cargos y funciones está relacionada con el control de legalidad de los actos administrativos. Por lo tanto, hay que afirmar que los jueces de trabajo tienen la competencia para declarar la lesividad resulta inapropiado e incorrecto desde una perspectiva legal.

#### **ANÁLISIS**

En este caso, el tribunal determinó que la competencia para declarar la lesividad de una acción de personal, relacionada con un empleado municipal, recae en los jueces del contencioso administrativo y no en los jueces del trabajo. La razón es que la cuestión involucra la legalidad de un acto administrativo, lo que está dentro de la jurisdicción de los jueces del contencioso administrativo. En consecuencia, se rechazó el recurso de casación presentado para que los jueces del trabajo declararan la lesividad, y el caso debe ser tratado por los jueces del contencioso administrativo para evaluar la legalidad de la acción de personal impugnada.

**Nota.** Adaptado de la resolución No. 0431-2016

**Tabla 3.** Análisis de la resolución No. 0016-2006-AA

<b>RESOLUCIÓN NO. 0016-2006-AA</b>	
<b>Datos Generales</b>	
<b>Juicio No.</b>	0016-2006-AA
<b>Asunto:</b>	Acción de lesividad Administrativa
<b>Materia:</b>	Constitucional
<b>Fecha de la sentencia:</b>	2007-10-19
<b>Instancia:</b>	Tercera Sala del Tribunal Constitucional
<b>TEMA</b>	
Acción de lesividad Administrativa	
<b>DERECHOS VULNERADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 66 numeral 4 de la CRE, derecho a la igualdad ante la ley</li> <li>• Art. 33 y 34 de la CRE, derecho a la libertad de trabajo</li> <li>• Art. 321, 322, 323, 324 y 66 numeral 26 de la CRE, derecho a la propiedad</li> <li>• Art. 72 de la CRE, derecho a la seguridad jurídica.</li> </ul>	
<b>PROBLEMA JURÍDICO</b>	
Determinar si el acto administrativo que declara la nulidad de la aprobación de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental de la Estación de Servicio México es constitucional y legal	
<b>HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES</b>	
<p>Homero Wladimir Gallardo Machado ha interpuesto una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el acto administrativo No. 017-SPA-2005 del 27 de septiembre de 2005. Este acto administrativo pronuncia la nulidad de pleno derecho respecto a la aprobación del Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental de la Estación de Servicio México, en el que se detallan los eventos vinculados con la Estación de Servicio México, desde el arrendamiento del predio hasta la notificación del acto administrativo impugnado, donde se destaca la Resolución No. 975-2001-RA del Tribunal Constitucional, que confirmó un Recurso de Amparo, así como la resolución subsiguiente del Director Nacional de Hidrocarburos que determinó la extinción de la operación de la estación. Se</p>	

informa acerca de la adquisición de la Estación por parte de Homero Wladimir Gallardo Machado mediante contrato de compraventa. Asimismo, se destaca la formalización de un contrato de distribución de combustibles con la Comercializadora Estatal PETROCOMERCIAL.

El demandante sostiene que ha cumplido con todos los trámites legales y reglamentarios, incluyendo la presentación del Estudio de Impacto Ambiental. Además, invoca la supremacía de la Constitución y argumenta la contravención de varios artículos constitucionales, especialmente aquellos relacionados con la igualdad ante la ley, la libertad de trabajo y el derecho a la propiedad. Por otra parte, los demandados argumentan que el acto administrativo impugnado respeta las disposiciones constitucionales y legales que regulan la actividad en cuestión. Presentan argumentos en contra de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, alegando, entre otras cosas, la falta de derecho del demandante y la improcedencia de la acción.

#### **RATIO DECIDENDI**

La Sala decide declarar la inconstitucionalidad, del acto administrativo No. 017-SPA-2005 de 27 de septiembre de 2005 suscrito por el Dr. Alfredo Barragán Medina, Subsecretario de Protección Ambiental, notificado mediante oficio No. 760-DINAPA-EEA-512119 de 3 de octubre del mismo año, suscrito por el director nacional de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, respaldando esta decisión en la violación de principios constitucionales y normativas legales, por lo que se evidencia una fundamentación legal detallada, respaldando la decisión de la Sala mediante principios constitucionales y procedimientos específicos.

#### **ANÁLISIS**

En este caso, la demanda se concentra en la inconstitucionalidad de un acto administrativo específico, alegando una violación directa a una norma constitucional, por lo que se resaltan los principios del Estado Social de Derecho, especialmente la juridicidad, responsabilidad y control, como fundamentales para asegurar que la actuación estatal esté sujeta al derecho y se realice de manera responsable y controlada. El principio de legalidad se enfatiza, estableciendo que las instituciones y funcionarios públicos deben ceñirse estrictamente a la Constitución y la ley, por lo que se discute la posibilidad de la

Administración declarar la lesividad de un acto administrativo, subrayando que, aunque algunos actos sean irrevocables, la acción de lesividad administrativa puede anular actos que afecten el interés público. Se aborda la categorización de actos administrativos y se destaca la necesidad de la acción de lesividad administrativa para retirar del ámbito jurídico actos declarados nulos de pleno derecho, por lo que se invoca la obligación del juzgador de analizar el cumplimiento de normas de orden público y la importancia de la tutela constitucional cuando se violan derechos fundamentales.

**Nota.** Adaptado de la resolución No. 0026-2006-AA

**Tabla 4.** Análisis de la resolución No. 90-2007

<b>RESOLUCIÓN NO. 90-2007</b>	
<b>Datos Generales</b>	
<b>Juicio No.</b>	90-2007
<b>Asunto:</b>	Acción de lesividad Administrativa
<b>Materia:</b>	Administrativo
<b>Fecha de la sentencia:</b>	2008-01-16
<b>Instancia:</b>	Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.
<b>TEMA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acción de lesividad Administrativa: Requisitos</li> <li>• Resolver es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo contenido en la comunicación del 16 de diciembre de 1996, suscrita por el Secretario de la Administración Pública, y los efectos derivados de esa nulidad.</li> </ul>	
<b>DERECHOS VULNERADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 18 y 272 de la Constitución Política.</li> <li>• Art. 1726 del Código Civil</li> <li>• Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado.</li> <li>• Errónea interpretación de los artículos 13 y 97 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.</li> </ul>	
<b>PROBLEMA JURÍDICO</b>	
<p>Determinar la validez del acto administrativo de fecha 16 de diciembre de 1996, suscrita por el ingeniero Miguel Salem, secretario de la Administración Pública, y cuestionar la decisión de la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1, que declaró inadmisibile la demanda presentada por el Procurador General del Estado contra la empresa THOR C.A.</p>	
<b>HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES</b>	
<p>El Director Nacional de Patrocinio, en calidad de delegado del Procurador General del Estado, interpone un recurso de casación contra la sentencia de la Segunda Sala del</p>	



Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1, la cual declaró inadmisibile la demanda presentada por el Procurador General del Estado contra la empresa THOR C.A. El recurso de casación se fundamenta en las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, alegando falta de aplicación de varios artículos legales y una errónea interpretación de normativas específicas, por su parte la Sala declara su competencia para conocer y resolver el recurso, confirmando que se ha seguido correctamente el trámite legal y no existen nulidades en el proceso. Se argumenta que el Tribunal Distrital cometió un error al calificar el acto impugnado como un contrato y no aplicar las reglas de contratación para determinar su nulidad, además se destaca la falta de motivación jurídica en el acto administrativo impugnado, ya que no hace referencia a las razones jurídicas ni al procedimiento previo.

Se establece que la comunicación de diciembre de 1996 es un acto administrativo irregular, y se discute su extinción por razones de legitimidad y oportunidad, argumentando que los actos administrativos con vicios no convalidables deben ser extinguidos de oficio. En consecuencia, se declara la nulidad de pleno derecho de la comunicación impugnada.

#### **RATIO DECIDENDI**

La Sala considera que la comunicación del 16 de diciembre de 1996, suscrita por el ingeniero Miguel Salem, secretario de la Administración Pública, constituye un verdadero acto administrativo, a pesar de que estuvo relacionado con el establecimiento de una relación contractual irregular, por lo que el acto impugnado, al no estar debidamente motivado, es nulo de pleno derecho de acuerdo con el artículo 94 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. La sentencia casa la resolución previa, aceptando la demanda y declarando la nulidad de pleno derecho de la comunicación de diciembre de 1996, ordenando la remisión del proceso a la Contraloría General del Estado y al Ministerio Público para que procedan conforme a derecho en el ámbito de sus competencias.

#### **ANÁLISIS**

En este caso, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, realiza un análisis que se centra en la calificación del acto administrativo impugnado, que es una comunicación emitida en diciembre de 1996, a su criterio o pesar de su relación con un contrato irregular, la Sala destaca que, al no estar debidamente motivado, el acto impugnado es considerado nulo de pleno derecho conforme al artículo 94 del Estatuto

del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Se señala la omisión de aplicación de esta norma por parte del Tribunal Distrital como un error in iudicando, por lo que revoca la resolución previa, acepta la demanda y declara la nulidad, en el presente caso se puede determinar que no se planteó la acción de lesividad, lo cual era pertinente para el caso en concreto por cuanto la comunicación emitida por el secretario de la Administración Pública era considerado un acto administrativo que otorga derechos y el procedimiento aplicable para dejar sin efecto dicho acto que presentaba irregularidades era la acción de lesividad, lo cual no fue aplicado por lo que se vulneraron los derechos de la empresa THOR C.A, por consiguiente se declara nulidad de todo lo actuado.

**Nota.** Adaptado de la resolución No. 90-2007

**Tabla 5.** Análisis de la resolución No. 58-2012

<b>RESOLUCIÓN NO. 58-2012</b>	
<b>Datos Generales</b>	
<b>Juicio No.</b>	58-2012
<b>Magistrado ponente:</b>	Dr. José Suing Nagua, Juez Nacional. Dra. Ximena Vintimilla Moscoso, Jueza Nacional. Dr. Alvaro Ojeda Hidalgo, Juez Nacional.
<b>Asunto:</b>	Recurso de casación acción de lesividad
<b>Materia:</b>	Contencioso Administrativo
<b>Fecha de la sentencia:</b>	2012-06-11
<b>Instancia:</b>	Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional
<b>Datos Generales</b>	
<b>TEMA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recurso de casación sobre la acción de lesividad</li> </ul>	
<b>DERECHOS VULNERADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debido Proceso (Artículos 23, 26, y 27 de la Constitución de 1998)</li> <li>• Derecho a la Defensa (Artículos 24.1 y 10 de la Constitución de 1998)</li> <li>• Seguridad Jurídica (Artículo 191, tercer inciso de la Constitución de 1998)</li> <li>• Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada (Artículo 29)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Artículo 59)</li> <li>• Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Artículos 66, 68, 126, 129.1, literal a), 135, 146, 151 y 168.2)</li> </ul> </li> </ul>	
<b>PROBLEMA JURÍDICO</b>	

Validez y legalidad de la acción de lesividad interpuesta por el director ejecutivo y representante legal de la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM), actualmente SENAGUA (Secretaría Nacional del Agua).

#### **HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES**

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4 emitió una sentencia de mayoría el 9 de abril de 2010 en relación con la acción de lesividad presentada por el Director Ejecutivo y representante legal de la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, ante esto se presenta un recurso de casación propuesto por Guido Mauro Guillem Zambrano, miembro de la Junta Directiva del CRM, el Procurador Judicial de la Compañía Ondeo Degremont S.A. y el Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí. Los recurrentes fundamentan sus recursos en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Alegan que la sentencia recurrida carece de aplicación de normas relacionadas con el debido proceso en relación con la resolución de la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí tomada en sesión extraordinaria de 21 de agosto de 2007. La resolución de la Junta Directiva de la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, en esta se autorizó al director ejecutivo del CRM para instaurar acciones legales pertinentes ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, interponiendo el recurso de lesividad respecto a los actos administrativos suscritos entre la Corporación y la Empresa Ondeo Degremont S.A., alegando que no se cumplieron los requisitos para la declaratoria de lesividad y la eficacia de esta, argumentando falta de notificación a todos los interesados.

#### **RATIO DECIDENDI**

El tribunal establecer que debido a la falta de una previa declaratoria de lesividad para el interés público por parte de la administración Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, la acción intentada viola el debido proceso garantizado por la Constitución de la República. Por lo tanto, el tribunal revoca la sentencia recurrida y desecha la demanda de acción de lesividad interpuesta por el director ejecutivo del CRM (Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, ahora SENAGUA).

#### **ANÁLISIS**

En este caso, el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia conoció de un conflicto originado por una acción de lesividad presentada

por el director ejecutivo de la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM). Varios actores, incluyendo el Miembro de la Junta Directiva del CRM, el Procurador Judicial de la Compañía Ondeo Degremont S.A. y el director regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, interpusieron recursos de casación contra la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4, ante lo expuesto el tribunal realiza un análisis y destaca la importancia de un procedimiento administrativo previo para la declaratoria de lesividad, asegurando que la decisión se debe fundamentar en derecho y debe estar motivada, cumpliendo con garantías del debido proceso, al argumentar que la resolución del CRM no constituye la declaratoria previa de lesividad requerida por las normas, ya que simplemente autoriza al Director Ejecutivo a instaurar acciones legales, sin seguir el procedimiento necesario, por ende al no haber precedido la declaratoria de lesividad, la acción intentada viola el debido proceso, lo que respalda los cuestionamientos de los recurrentes.

Se puede concluir que la acción de lesividad emerge como un elemento esencial en la anulación de actos administrativos considerados lesivos para el interés público. La falta de cumplimiento del procedimiento adecuado para la declaratoria de lesividad puede resultar en violaciones al debido proceso, afectando la validez de la acción, en este caso, el tribunal determina que la resolución del CRM no cumplió con los requisitos necesarios, llevando a la casación de la sentencia recurrida y desechando la demanda de acción de lesividad interpuesta por el director ejecutivo del CRM.

**Nota.** Adaptado de la resolución No. 58-2012

**Tabla 6.** Análisis de la resolución No. 0032-09-RA

<b>RESOLUCIÓN NO. 0032-09-RA</b>	
<b>Datos Generales</b>	
<b>Juicio No.</b>	0032-09-RA
<b>Asunto:</b>	Acción de lesividad
<b>Materia:</b>	Contencioso Administrativo
<b>Fecha de la sentencia:</b>	2012-06-11
<b>Instancia:</b>	Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo. - Primera Sala.
<b>Datos Generales</b>	
<b>TEMA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La acción de lesividad y la restitución de un funcionario público (Docente)</li> </ul>	
<b>DERECHOS VULNERADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 31 de la Constitución de la Republica del Ecuador (derecho al trabajo)</li> <li>• Art. 73 de la Constitución de la Republica del Ecuador (control de constitucionalidad)</li> <li>• Arts. 46 y 47 de la Ley de Control Constitucional (control de constitucionalidad)</li> </ul>	
<b>PROBLEMA JURÍDICO</b>	
<p>Validez del acto administrativo mediante el cual el director provincial de Educación de Pichincha declaró insubsistente el nombramiento de un profesor. El demandante, Pablo Mauricio Calahorrano Muñoz, busca la protección de sus derechos constitucionales alegando que la decisión de dejar sin efecto su nombramiento carece de fundamento legal y viola disposiciones de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, así como la Constitución Política del Ecuador.</p>	
<b>HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES</b>	
<p>Pablo Mauricio Calahorrano Muñoz presentó una acción de amparo constitucional ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Quito contra el director provincial de Educación de Pichincha, Héctor Vallejo Delgado, esta acción busca dejar sin efecto el</p>	

Acuerdo Nro. 014 de 5 de marzo de 2008, mediante el cual se declaró insubsistente el nombramiento Nro. 062 de 7 de septiembre de 2006 como Profesor a favor del demandante.

El demandante, profesor de la Escuela Alfonso del Hierro, alega que la insubsistencia de su nombramiento carece de fundamento legal, señala que la decisión viola expresas disposiciones de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, su Reglamento General y la Constitución Política del Ecuador, además manifiesta que ha sido dejado en desocupación de manera ilegal y no ha recibido su sueldo desde febrero de 2008. Por otra parte, los demandados argumentan que la decisión se basó en una solicitud de la Confederación Ecuatoriana de Establecimientos de Educación Católica (CONFEDEC), el delegado de la Procuraduría General del Estado indicó que el demandante hizo alegatos falsos sobre su ingreso al Magisterio, esto fue considerado por el Tribunal Distrital No.1 de lo Contencioso Administrativo, Primera Sala, quien rechazó la acción de amparo constitucional inicialmente y luego concedió el recurso de apelación interpuesto por el demandante.

#### **RATIO DECIDENDI**

El tribunal considera ilegítimo el acto impugnado, el Acuerdo No. 014 de 5 de marzo de 2008, en vista de que vulnera derechos adquiridos por el demandante, como el derecho al trabajo, a la igualdad, a la carrera docente, estabilidad y justa remuneración. Se destaca la distinción entre actos administrativos irrevocables y se introduce la "acción de lesividad" como solución cuando estos afectan el interés público, por lo que se revoca la decisión venida a grado y se acepta la acción de amparo presentada por el señor Pablo Mauricio Calahorrano Muñoz.

#### **ANÁLISIS**

En el caso se presenta una contienda legal en torno a la ilegitimidad del Acuerdo No. 014 de 5 de marzo de 2008, el cual declara insubsistente el nombramiento del profesor Pablo Mauricio Calahorrano Muñoz. La principal argumentación se centra en la vulneración de derechos fundamentales del demandante, como el derecho al trabajo, a la igualdad, a la carrera docente, estabilidad y justa remuneración. Se destaca la distinción entre actos administrativos reglados o discrecionales que generan derechos subjetivos en terceros, se

hace énfasis en que los actos irrevocables por la administración no pueden ser revocados unilateralmente, por ende, se instaura la figura de la "acción de lesividad" como una solución jurídica frente a actos administrativos irrevocables que afectan el interés público.

La "acción de lesividad" se presenta como un mecanismo que obliga a la autoridad a emitir un nuevo acto, declarando lesivo al interés público, este proceso implica la participación de la jurisdicción contencioso-administrativa para evaluar la legalidad del acto inicial y decidir su anulación si se considera perjudicial para el interés público, en el presente caso se argumenta que la resolución impugnada no solo es ilegítima sino que también vulnera el Art. 73 de la Constitución de 1998, el cual salvaguarda los derechos de los educadores y establece la regulación de la carrera docente y la política salarial, lo que constituye una base adicional para sostener la ilegitimidad del acto impugnado, por consiguiente no se aplicó la acción de lesividad un recurso jurídico esencial en este caso, que generaba una vía para corregir actos administrativos irrevocables que afectan el interés público y garantizar la protección de los derechos fundamentales del demandante.

**Nota.** Adaptado de la resolución No. 0032-09-RA



## Objetivos

### **Objetivo General:**

**Analizar el marco jurídico y normativo que regula la acción de lesividad en el Ecuador, identificando las disposiciones legales y los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP).**

Este estudio tiene como finalidad proporcionar una comprensión profunda y detallada de la regulación de la acción de lesividad en el contexto legal ecuatoriano. Se pretende examinar en profundidad cómo se aborda la acción de lesividad en el COA y cómo se integra con los procesos judiciales de acuerdo con el COGEP. A través de este análisis, se buscará identificar posibles incongruencias o desafíos en la regulación actual y, en última instancia, ofrecer una visión completa de la normativa que rige esta figura legal en el Ecuador.

El resultado de esta tesis contribuirá al conocimiento y comprensión del marco jurídico y normativo en torno a la acción de lesividad en el Ecuador, lo cual es de interés tanto para académicos como para profesionales del derecho y funcionarios públicos. Además, podría servir como base para futuras reformas legales que busquen fortalecer y clarificar la regulación de la acción de lesividad en beneficio de la administración pública y los ciudadanos.

### **Objetivos Específicos:**

**Investigar los obstáculos y desafíos que enfrentan la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, incluyendo el desconocimiento de los procedimientos y la complejidad del sistema legal.**

El primer objetivo específico de esta tesis se enfoca en investigar los obstáculos y retos que la administración pública afronta al llevar a cabo la acción de lesividad, abordando particularmente el desconocimiento de los procedimientos y la complejidad del sistema legal. Comenzando con una introducción que establece el contexto de la acción de lesividad y su importancia en el ámbito gubernamental, se identificarán obstáculos

comunes, como resistencia interna, falta de claridad en las políticas y limitaciones de recursos. Asimismo, se analizarán los desafíos asociados con la falta de familiaridad de los procedimientos, examinando cómo la ausencia de capacitación o información insuficiente puede impactar negativamente la eficacia y eficiencia de la acción de lesividad y su complejidad. La tesis también incluirá un análisis comparativo con investigaciones previas y una revisión de la literatura para respaldar los hallazgos. Finalmente, se ofrecerán conclusiones que sintetizan los obstáculos y desafíos identificados, junto con recomendaciones basadas en la investigación para abordar estos problemas y mejorar la administración pública en el ejercicio de la acción de lesividad.

**Examinar la jurisprudencia y casos precedentes relacionados con la acción de lesividad en el Ecuador, con el objetivo de identificar tendencias, interpretaciones y criterios utilizados por los tribunales en la resolución de casos similares.**

El segundo objetivo se centra en una revisión exhaustiva de la jurisprudencia y casos previos vinculados con la acción de lesividad en el contexto legal ecuatoriano. El propósito es identificar tendencias, interpretaciones y criterios utilizados por los tribunales en la resolución de casos similares. Esto permitirá obtener información valiosa sobre cómo se ha aplicado y evolucionado la acción de lesividad en la práctica y cómo los tribunales han interpretado la legislación relacionada.

**Sugerir medidas de prevención y control que puedan ser implementadas por la administración pública para evitar la emisión de actos administrativos lesivos, fomentando la legalidad y protegiendo los derechos e intereses de los ciudadanos.**

El tercer objetivo se concentra en proponer recomendaciones concretas que la administración pública ecuatoriana puede implementar para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos. Estas medidas deben enfocarse en fomentar la legalidad y proteger los derechos e intereses de los ciudadanos. Esto podría incluir la creación de guías claras para los procedimientos administrativos, la formación y capacitación del personal en relación con la acción de lesividad, y la promoción de buenas prácticas en la toma de decisiones administrativas para evitar la generación de actos lesivos.

## **CAPITULO II**

### **Metodología**

#### **Tipos de Investigación**

En el presente trabajo se emplea la investigación descriptiva, con lo que se detalla exhaustivamente los aspectos fundamentales de la acción de lesividad, identificando sus características, alcances y contexto legal, en este enfoque se centraría en proporcionar una representación precisa de cómo se manifiesta esta figura jurídica en el ámbito administrativo, sin necesariamente explorar las razones subyacentes de su aplicación, su principal objetivo es describir y caracterizar un fenómeno o situación tal como se presenta en la realidad, sin buscar establecer relaciones causales (Hernández Sampieri y otros, 2014).

La investigación explicativa de la acción de lesividad permitió descubrir las razones y factores que explican su existencia y aplicación, por lo que se dio respuesta al "por qué" de la acción de lesividad, explorando las motivaciones detrás de su utilización, los casos específicos en los que se aplica y la eficacia de este mecanismo en la corrección de actos administrativos perjudiciales, este tipo de investigación involucrar el análisis de casos concretos, la revisión de jurisprudencia y la evaluación de factores contextuales que influyen en la aplicación de la acción de lesividad. (Hernández Sampieri y otros, 2014).

#### **Enfoque**

La investigación sobre la acción de lesividad en el contexto legal ecuatoriano se enriquecerá con un enfoque cualitativo, ya que la finalidad es analizar detalladamente el marco jurídico y normativo que regula esta figura, con lo que se identificó las disposiciones legales y procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP). En este sentido, la investigación cualitativa permitió describir y definir la aplicabilidad de la acción de lesividad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con la información recopilada se pudo tener una apreciación más profunda del tema, facilitando una mejor interpretación y análisis. Este enfoque cualitativo se alinea con la naturaleza de la acción de lesividad, ya que busca comprender las perspectivas y experiencias de profesionales en el derecho administrativo, con lo que se determinó que existe falencia como el desconocimiento de

procedimientos, la complejidad del sistema legal y la falta de recursos (Delgado & Gutiérrez, 2007).

### **Método de investigación**

En la presente investigación se empleará el análisis jurídico como método de investigación por cuanto se requiere del estudio y análisis de las disposiciones legales y normativas que rigen la acción de lesividad y los efectos de los actos administrativos que generan derechos, para lo cual se examinan las leyes, reglamentos y doctrina jurídica relevante, permitiendo tener un enfoque concreto sobre el tema permitiendo sugerir medidas de prevención y control que puedan ser implementadas por la administración pública para evitar la emisión de actos administrativos lesivos, fomentando la legalidad y protegiendo los derechos e intereses de los ciudadanos.

Según García Fernández, (2017), el análisis jurídico es una herramienta fundamental en la investigación jurídica que implica el estudio detallado y sistemático de las normas jurídicas, su interpretación y su aplicación en casos concretos. Este enfoque de investigación se basa en el análisis crítico y exhaustivo de las fuentes del derecho, como leyes, reglamentos, jurisprudencia y doctrina legal relevante. García de Enterría destaca que el análisis jurídico permite comprender y explicar el marco normativo en el que se enmarca un problema o fenómeno jurídico, así como identificar las implicaciones y consecuencias legales de diferentes situaciones. Además, señala que este enfoque requiere una metodología rigurosa que incluye la interpretación de textos legales, la aplicación de principios jurídicos y la argumentación legal sólida. En resumen, el análisis jurídico es una herramienta esencial en la investigación jurídica, que permite analizar y comprender los aspectos legales de un problema, contribuyendo al desarrollo y avance del conocimiento en el campo del derecho.

### **Técnicas e instrumentos**

La técnica que se aplica es la entrevista, por cuanto es fundamental en la investigación sobre la acción de lesividad, ya que permitió comprender las perspectivas y experiencias de las personas involucradas en situaciones relacionadas con esta figura legal, con lo que se recopiló información detallada sobre los desafíos que enfrentan los ciudadanos al intentar ejercer esta acción, principalmente en la efectividad de los procedimientos y las barreras que limitan su ejercicio. Además, la entrevista reveló información cualitativa

sobre el grado de conocimiento que existe entre diferentes profesionales sobre la acción de lesividad, lo que determina la viabilidad y accesibilidad de este recurso legal. La técnica de la entrevista permite la interacción directa y la exploración en profundidad de experiencias individuales, por lo que es un instrumento valioso para enriquecer la comprensión de la acción de lesividad y sus implicaciones en el contexto legal ecuatoriano. (Olvera García, 2015).

Se empleó la guía de entrevista como instrumento para la investigación, donde se estructuraron cuestionamientos y temáticas con el propósito de obtener datos que favorecieran el cumplimiento de los objetivos propuestos. La guía se enfocó específicamente en explorar la variable independiente, que corresponde a la "acción de lesividad", y también se dedicó a analizar la variable dependiente, que está vinculada al "procedimiento y los efectos de un acto administrativo que otorga derechos". Esta estrategia metodológica permitió profundizar en la comprensión de la implementación y consecuencias de la acción de lesividad, así como en el proceso y los impactos generados por actos administrativos que confieren derechos.” (Neill & Cortez Suárez, 2017).

La utilización del estudio de caso permite explorar exhaustivamente una situación jurídico-social específica, con esto se logró comprender en detalle las características distintivas de una circunstancia particular al analizar documentos o datos estadísticos, además de llevar a cabo una observación directa del fenómeno en cuestión. En la presente investigación, se llevó a cabo un estudio y análisis de varias sentencias relacionadas con el proceso de acción de lesividad, centrándose especialmente en su papel como procedimiento y en los efectos que conlleva el revocar un acto administrativo que otorga derechos, lo que permitió tener una visión detallada de cómo este procedimiento impacta la validez de actos administrativos que generan derechos. (Neill & Cortez Suárez, 2017).

### **Fuentes**

La utilización de fuentes primarias en el marco de la investigación posibilitó la obtención directa y sin filtrar de información pertinente al tema de estudio, este tipo de fuentes, para lo cual se empleó entrevistas, documentos originales y registros oficiales, entre otras, los cuales fueron cruciales en el presente trabajo destinado analizar la aplicabilidad de la normativa vigente en Ecuador en relación con la acción de lesividad, con lo que se logró recopilar datos auténticos y perspectivas genuinas sobre la problemática en cuestión,

proporcionando así una comprensión más precisa de la viabilidad y eficacia de la acción de repetición en el contexto judicial ecuatoriano. (García Fernández, 2017)

Según Medina (2014) una fuente secundaria en la investigación se refiere a la información recopilada y analizada por otros investigadores, que luego se utiliza como base para realizar nuevos estudios o investigaciones. Estas fuentes pueden incluir libros, artículos de revistas científicas, informes técnicos, estadísticas y otros documentos que contienen hallazgos, teorías o análisis previos. Utilizar fuentes secundarias permite a los investigadores beneficiarse del trabajo y conocimiento acumulados en un campo específico, ampliando así la base de información disponible y facilitando la construcción de nuevas ideas y perspectivas. Sin embargo, es importante evaluar críticamente la calidad y fiabilidad de estas fuentes secundarias, asegurándose de utilizar información verificada y respaldada por evidencia sólida.

En el presente tema investigativo, requiere de una fuente secundaria, por cuanto como base emplearemos documentos e información recopilada por diversos investigadores, lo cual permite adquirir una serie de información sobre el campo materia de estudio, lo cual promueve la construcción de nuevas ideas, esto permite realizar un análisis desde diferentes puntos de vistas y emplear información verificada y respaldada en base a estudios realizados con anterioridad, al estar dentro de la legislación ecuatoriana establecida la acción de lesividad es menester precisar que para entender la esencia o finalidad de esta se requiere recurrir a la información secundaria, mencionada en la ley, jurisprudencia y doctrina.

## CAPÍTULO III

### Resultados y discusión

Las entrevistas se dirigen a profesionales en el campo del Derecho Administrativo que poseen experiencia y perspectivas jurídicas respecto a la acción de lesividad. Su objetivo es analizar el marco jurídico y normativo que regula la acción de lesividad en el Ecuador, identificando las disposiciones legales y los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), por lo que el criterio de los profesionales permitirá investigar los obstáculos y desafíos que enfrentan la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, incluyendo el desconocimiento de los procedimientos y la complejidad del sistema legal.

#### Entrevista al abogado Regional de la Procuraduría General del Estado

<b>Entrevistado:</b>	Ab. Christian Omar Viera Gaibor
<b>Cargo:</b>	Abogado Regional de la Procuraduría General del Estado
<b>Preguntas</b>	<b>Respuestas</b>
<b>Desde su perspectiva, ¿Cómo puede afectar a los ciudadanos la revocatoria de un acto administrativo que generó derechos subjetivos sin iniciar una acción de lesividad?</b>	Las personas forman sus proyectos a mediano y largo plazo de conformidad a los derechos que adquirieron, cumpliendo los requisitos determinados en la ley, si las entidades públicas pudieran deshacer sus actuaciones sin control alguno, se vulneraría la seguridad jurídica, causando afectaciones patrimoniales y personales a los administrados.
<b>Según su criterio ¿Considera que la acción de lesividad es el mecanismo más eficaz para revocar los efectos jurídicos de un acto administrativo que genera derechos?</b>	Cuando se puede afectar derechos legítimos o el acto expedido tiene irregularidades que no implican una nulidad absoluta, la acción de lesividad es un mecanismo eficaz para revocar los efectos jurídicos.
<b>¿Cuál es su opinión profesional sobre las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que</b>	En el COA en su artículo 115 se determina los requisitos para presentar la acción de lesividad, lo que incluye la declaratoria previa por parte de la entidad pública; y, en el artículo 304. 4 del COGEP se determina que esta acción se debe proponer contra las personas jurídicas a cuyo favor se determinen derechos, y finalmente en el artículo 326.3 se determina quien es el juez competente

<p><b>abordan la acción de lesividad, y su aplicabilidad en Ecuador?</b></p>	<p>en esta clase de causas. Las normas son claras en relación con la determinación de los casos en que procede la acción de lesividad, lo que no se determina es el procedimiento administrativo de declaratoria de lesividad, lo que es un vacío normativo que debe ser llenado con principios constitucionales.</p>
<p><b>¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?</b></p>	<p>Existe un vacío como se detalló líneas más arriba en el procedimiento administrativo, los fallos en la aplicación proceden muchas veces por la actuación de la administración al utilizar otras figuras jurídicas, a veces con desconocimiento y otras veces con el protervo fin de imponer la carga de demandar al ciudadano.</p>
<p><b>¿De acorde con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?</b></p>	<p>En la práctica la entidad pública prefiere aplicar directamente la revocatoria de actos, sin utilizar la acción de lesividad, con el fin de aplicar su voluntad lo más pronto posible y no esperar años a que se pronuncie el Tribunal Contencioso Administrativo; y, al mismo tiempo obliga a la persona perjudicada a demandar, pero sin poder detener la actuación de la administración hasta que se dicte sentencia judicial.</p>
<p><b>¿Cuáles considera que podrían ser enfoques o estrategias efectivas para optimizar la ejecución de la acción de lesividad y garantizar su eficacia?</b></p>	<p>Estructuralmente, se debe evitar desde lo administrativo expedir los actos que ameriten una acción de lesividad, pues el tener la necesidad de incoar estas acciones es un reconocimiento tácito de que la entidad pública se ha equivocado. Desde el ámbito procesal, se debe agilizar la administración de justicia para que no se retarde tanto tiempo en dictar sentencia pues la administración se ve en la necesidad de revocar sus actuaciones de la manera más oportuna posible.</p>
<p><b>Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos para el Estado?</b></p>	<p>La medida más urgente es contar con servidores de carrera que gocen de estabilidad, pues de esta forma se genera seguridad en las actuaciones de las entidades públicas y se llega a contar con profesionales que guíen la actuación de las autoridades de turno, pues la rotación constante de servidores produce que por su inexperiencia se dicten actos administrativos anulables o que generan</p>



	derechos en terceros sin cumplir los parámetros legales, lo que provoca que luego la entidad se vea obligada a retrotraer sus actuaciones.
<b>¿Considera que estas medidas de prevención fomentarían la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública?</b>	Una buena administración que evite las acciones de lesividad, es una garantía invaluable tanto para la administración, como para las personas que adquieren derechos, cuando existen servidores profesionales y comprometidos que emiten actuaciones apegadas a Derecho, no es necesaria ninguna acción de lesividad y los administrados también gozan de la seguridad jurídica para desarrollar sus actuaciones sin temor colaborando con las entidades públicas que es la mejor forma de llegar a la tan ansiada eficiencia y agilidad de la administración pública.

La entrevista al Abogado Regional Christian Viera de la Procuraduría General del Estado, proporcionó su perspectiva sobre la acción de lesividad en el Derecho Administrativo, para lo cual destaca que la revocatoria de actos administrativos sin recurrir a la acción de lesividad puede afectar gravemente a los ciudadanos, considerando que se produce la vulneración a la seguridad jurídica que se deriva en una serie de perjuicios patrimoniales y personales a los administrados que planifican proyectos basándose en derechos adquiridos, se hace énfasis en que la acción de lesividad es eficaz cuando se pueden afectar derechos legítimos o cuando hay irregularidades en el acto administrativo que no conllevan nulidad absoluta.

Se determina que a pesar de existir normas en el COA y el COGEP relacionadas con la acción de lesividad, existe un vacío en el procedimiento administrativo al establecer la declaratoria de lesividad, sugiriendo la necesidad de llenarlo con principios constitucionales. A criterio del profesional se considera que, en la práctica, la administración tiende a preferir la revocación directa de actos en lugar de utilizar la acción de lesividad, buscando aplicar su voluntad rápidamente y evitando esperas prolongadas en el Tribunal Contencioso Administrativo.

A fin de brindar viabilidad a esta acción se proponen dos estrategias claves: la primera, consiste en evitar la emisión de actos que requieran la acción de lesividad, adoptando un

enfoque estructural; y la segunda, busca agilizar la administración de justicia para reducir los tiempos de sentencia desde una perspectiva procesal. Por otra parte, se destaca la importancia crítica de contar con servidores de carrera estables, ya que esto no solo genera seguridad en las actuaciones de las entidades públicas y previene la emisión de actos administrativos anulables, sino que también aborda el problema de la rotación constante de servidores, identificada como una fuente de decisiones erróneas.

Se argumenta que una administración eficiente y profesional, respaldada por servidores comprometidos y experimentados, puede eliminar la necesidad de recurrir a acciones de lesividad, por lo que la estabilidad de los servidores de carrera se percibe como un elemento fundamental para garantizar la seguridad jurídica, proteger los derechos e intereses de los ciudadanos y fomentar la legalidad, sin sacrificar la eficiencia administrativa. Estos resultados destacan la complejidad del panorama de la acción de lesividad, ofreciendo recomendaciones específicas para mejorar su aplicabilidad y fortalecer la seguridad jurídica en el contexto administrativo ecuatoriano.

<b>Entrevista a Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario</b>				
<b>Entrevistado:</b>	Dr. Edison Guerrero	Dr. Hernán Salinas	Dr. Wilson Espinosa	Dr. Walter Garnica
<b>Cargo:</b>	Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario			
<b>Preguntas</b>	<b>Respuestas</b>			
<b>Desde su perspectiva, ¿Cómo puede afectar a los ciudadanos la revocatoria de un acto administrativo que generó derechos subjetivos sin iniciar una acción de lesividad?</b>	Puede ocasionar perjuicio de difícil reparación.	Afectación del Art. 82 de la constitución al haberse actuado con arbitrariedad e ilegalidad, poniendo en riesgo la garantía de la seguridad jurídica.	Afectaría el derecho constitucional en la garantía de seguridad jurídica, de su proceso	Afecta en diversos aspectos, desde la constitución de un derecho o una prestación, hasta la incertidumbre en la explicación de normas.
<b>Según su criterio ¿Considera que la acción de lesividad es el mecanismo más eficaz para revocar los efectos jurídicos de un acto administrativo que genera derechos?</b>	Como acción en su tramitación ante el Tribunal Contencioso Administrativo, resulta muy demorado, entonces propiamente no es eficaz	Es la adecuada	Hasta el momento sí, pero debería estar lo suficientemente claras a fin de evitar interpretaciones erróneas.	En efecto, la revocatoria requiere contradicción del beneficiario en los argumentos de sus actos y las razones de su revocación.
<b>¿Cuál es su opinión profesional sobre las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos</b>	No establecen cuales serían los requisitos para declarar lesivo un acto administrativo, no hay parámetros claros y precisos.	Es importante resaltar dicha normativa, no obstante, compete al legislador la elaboración de normas claras para una correcta aplicabilidad, se aplica	No son suficientemente claras, su oscuridad permite confusiones, que con el sin duda impediría una	Dichas normas son pertinentes al tipo de acción, sin embargo, no se regulan los efectos en el tiempo como suspender o mantener los efectos del acto en controversia.

<b>(COGEP) que abordan la acción de lesividad, y su aplicabilidad en Ecuador?</b>		lo que existe dentro del marco legal normativo.	correcta aplicabilidad	
<b>¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?</b>	Si existe ambigüedades, es mas no hay regulación de cuáles deberían ser los presupuestos para declarar lesivo un acto administrativo.	Claro que sí, esa confusión presenta diversidad de criterios afectando al ciudadano	Desde luego, debe ser superadas por una normativa lo suficientemente clara, entendible y aplicable	No existen ambigüedades, pero si hay casos no previstos como el efecto de los actos en el tiempo.
<b>¿De acorde con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?</b>	Que no sabe identificar cuando procede la acción de lesividad, porque no hay un marco normativo claro.	La arbitrariedad, prepotencia, compromisos políticos de los administrados designados, nacidos ante la elección popular.	La prepotencia, arbitrariedad, compromisos políticos.	La falta de preparación de los defensores institucionales influye en el ejercicio de la acción, llegando al punto de revocar actos en sede administrativo.
<b>¿Cuáles considera que podrían ser enfoques o estrategias efectivas para optimizar la ejecución de la acción de</b>	Establecer los requisitos y presupuestos para identificar el acto administrativo que	Que sea lo suficientemente clara para impedir varias interpretaciones que se ajustan los actos de la administración a la	Una adecuada normativa única que debe ser socializada por escala judicial	Ciertamente se requiere capacitar a las autoridades en la aplicación de esta figura a fin de evitar arbitrariedades como la revocatoria en sede administrativa.

<b>lesividad y garantizar su eficacia?</b>	debe ser declarado lesivo.	observancia de la constitución y la ley.		
<b>Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos para el Estado?</b>	Cumplir el principio de legalidad	La socialización de las normas a quienes van sujetos las responsabilidades administrativas, nacidas de elección popular.	Una aplicación de normativa, lo suficientemente clara, viable que permita el cumplimiento de su objetivo	Los actos lesivos provienen a mi entender de las voluntades de los administradores o autoridades, siendo ellos quienes deben capacitarse en la existencia y limitarse.
<b>¿Considera que estas medidas de prevención fomentarían la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública?</b>	Al cumplir el principio de legalidad se protege los derechos de los administrados y la administración pública es eficiente y eficaz.	De alguna manera la administración debe cumplir su actividad en observancia a principios y garantías constitucionales	Desde luego, solamente así permitiría aplicarse adecuadamente la normativa	Toda vez que el servicio público se concreta el conocimiento, debería privilegiar esos derechos y la eficacia de la administración pública, que de lo contrario se volvería lesivo

De las entrevistas realizadas a los Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario, Dr. Edison Guerrero, Dr. Hernán Salinas, Dr. Espinosa y Dr. Walter Garnica, quienes ofrecieron valiosas percepciones sobre la acción de lesividad en la normativa ecuatoriana actual y su impacto en los ciudadanos, se determina que todos concuerdan que la revocatoria de actos administrativos sin la iniciación de una acción de lesividad puede ocasionar perjuicios de difícil reparación para los ciudadanos. Además, hacen hincapié en la afectación a la seguridad jurídica, destacando la posible arbitrariedad e ilegalidad que pone en riesgo las garantías constitucionales.

En atención a la segunda pregunta existe discrepancia en cuanto a la eficacia de la acción de lesividad, por cuanto el Dr. Guerrero considera que es demorada por ende no es eficaz, el Dr. Salinas considera que es adecuada, el Dr. Espinosa y el Dr. Garnica concuerdan en que es necesario que las normas sean claras respecto a esta acción a fin de evitar interpretaciones erróneas y contradicciones, por otra parte, todos los magistrados expresan preocupación por la falta de requisitos claros en las normas actuales (COA y COGEP) para declarar lesivo un acto administrativo. Se destaca la importancia de normativas claras y precisas que eviten confusiones y permitan una correcta aplicabilidad.

De acorde a su experiencia los jueces identifican como obstáculos la dificultad de la administración pública para identificar cuándo procede la acción de lesividad, la arbitrariedad y prepotencia, así como la falta de preparación de los defensores institucionales que puede llevar a revocar actos en sede administrativa. Frente a esto se proponen enfoques para superar dichas dificultades, como establecer requisitos y presupuestos para identificar actos lesivos, la necesidad de normativas claras y la socialización de dichas normas, así como su escala judicial, también se destaca la capacitación de autoridades a fin de evitar arbitrariedades en la aplicación de la figura.

Los jueces sugieren medidas como el cumplimiento del principio de legalidad, la socialización de normas a responsables administrativos, y la implementación de normativas claras y viables, recalcando que los actos lesivos a menudo se originan en las voluntades de los administradores, por lo que la capacitación y limitación son cruciales. Todos coinciden en que al cumplir el principio de legalidad se protegen los derechos de los administrados y se logra una administración pública eficiente y eficaz, por lo que la observancia de principios y garantías constitucionales se presenta como una manera de

asegurar la legalidad sin comprometer la eficiencia y agilidad administrativa. De los resultados obtenidos se revelan la complejidad y desafíos en torno a la acción de lesividad, destacando la necesidad de normativas claras, capacitación y enfoques estratégicos para garantizar su eficacia y promover la legalidad en la administración pública ecuatoriana.

En definitiva, los hallazgos de las entrevistas con los Jueces del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario subrayan la complejidad inherente a la acción de lesividad y revelan desafíos sustanciales que deben abordarse para optimizar su funcionamiento en el contexto de la administración pública ecuatoriana, se destaca con claridad la imperiosa necesidad de contar con normativas más claras y precisas, las cuales definan de manera inequívoca los requisitos y procedimientos para declarar lesivo un acto administrativo, a fin de evitar ambigüedades y confusiones, proporcionando una base sólida para la aplicación coherente de la acción de lesividad.

Además, se pone de manifiesto la importancia estratégica de la capacitación, tanto de los funcionarios públicos encargados de identificar cuándo procede la acción de lesividad como de los defensores institucionales, por cuanto la falta de preparación de estos es considerada como un obstáculo significativo que podría superarse mediante programas de formación especializados y continuos.

En conclusión, abordar la complejidad y superar los desafíos asociados con la acción de lesividad en la administración pública ecuatoriana requiere un enfoque integral que involucre la mejora de las normativas, la capacitación eficaz y estrategias específicas para asegurar una aplicación consistente y legalmente fundamentada, mediante la promoción de la legalidad y la protección de los derechos de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad administrativa que son fundamentales para una buena administración pública.

<b>Entrevista a Profesionales en el Derecho Administrativo</b>	
<b>Entrevistado:</b>	Dr. Mg. Carlos López Zapata
<b>Cargo:</b>	Abogado en libre ejercicio Ex Conjuez de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi.
<b>Preguntas</b>	<b>Respuestas</b>
<b>Desde su perspectiva, ¿Cómo puede afectar a los ciudadanos la revocatoria de un acto administrativo que generó derechos subjetivos sin iniciar una acción de lesividad?</b>	El hecho de que no exista un debate sobre la legalidad, como fin y fundamento para un análisis jurídico, adecuado a una situación que se considera irregular, para solo entonces cesar sus efectos; no tendría sentido, precisamente, porque afecta derechos, los que se podría precisar, en caso específico. Por ello considero que es necesario que el Juez Contencioso Administrativo, resuelva tras determinar la legalidad o no del acto, máxime cuando debe darse un debido proceso, para determinar la legalidad.
<b>Según su criterio ¿Considera que la acción de lesividad es el mecanismo más eficaz para revocar los efectos jurídicos de un acto administrativo que genera derechos?</b>	En nuestro sistema procesal y mientras no exista otro, expedito para el efecto, puedo decir que sí, dado que no puede ser revocado sin el consentimiento expreso o tácito del titular.
<b>¿Cuál es su opinión profesional sobre las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que abordan la acción de lesividad, y su aplicabilidad en Ecuador?</b>	Cualquier mecanismo legal que no atropelle derechos establecidos, pero que sean eficientes y no tardíos o demorados, considero positivo, si me permito hacer severos reparos, frente a la tardanza del contencioso administrativo y en general de la justicia, porque no cumplen el principio de celeridad y los derechos se reconocen luego de varios años, duele decir, pero, hay casos en que se han tardado 6, 7, 8, y hasta más de 9 años. Esto es inconcebible.
<b>¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas</b>	Faltan sanciones rigurosas y ejemplares para que los operadores de justicia no incurran en actos de corrupción, es un secreto a voces que, según sean coimados, atienden, aceptan o niegan. A estas alturas considero que no es un problema de normas, porque nuestro derecho permite



<p><b>sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?</b></p>	<p>hacer uso de normas análogas y de derecho universal con motivación y fundamentación. Es un grave problema de conducta y actitud de quienes tienen la tarea de administrar justicia. Es un tema de debate amplio que genera susceptibilidades, pero hay que abordar con entereza e inquebrantable dominio de honestidad y pulcritud, la justicia así lo exige.</p>
<p><b>¿De acuerdo con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?</b></p>	<p>A más de la generalizada corrupción, la paciencia en la atención por decir lo menos, hay una tardanza injustificada en la atención, la función pública, con honrosas excepciones, está podrida; donde ponga el dedo, está el mal, y no solo es en la acción de lesividad, lamentablemente es en general.</p>
<p><b>¿Cuáles considera que podrían ser enfoques o estrategias efectivas para optimizar la ejecución de la acción de lesividad y garantizar su eficacia?</b></p>	<p>Un cambio de actitud, un compromiso con la honestidad, un hacer las cosas con apego a la ley y a la constitución, un obrar con ética y buenas costumbres. Se dirá es utópico, pero es práctico y es lo que requiere nuestro país en todo, incluyendo el área administrativa pública y judicial, más bien dicho, en todo.</p>
<p><b>Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos para el Estado?</b></p>	<p>Entre otros, las que he señalado en las respuestas a las preguntas anteriores.</p>
<p><b>¿Considera que estas medidas de prevención fomentarían la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública?</b></p>	<p>Tengo la esperanza que, con una guía y ejemplo de los mandos medios y altos, el País puede ser digno de componerse, en las áreas señaladas, aunque la metástasis de la falta de entereza y voluntad lo impidan.</p>

El Dr. Carlos López Zapata, abogado en libre ejercicio y ex conjuer de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, comparte su conocimiento respecto a la acción de lesividad y su aplicación en el contexto jurídico ecuatoriano, para lo cual destaca la importancia de un debate sobre la legalidad como fundamento para analizar situaciones irregulares antes de revocar actos administrativos que generan derechos subjetivos, de igual forma resalta la necesidad de que el Juez Contencioso Administrativo determine la legalidad del acto, asegurando así un debido proceso que resguarde los derechos involucrados.

Considera que, en el actual sistema procesal, la acción de lesividad es el mecanismo más eficaz para revocar actos administrativos que generan derechos, debido a que no existe otro, por otra parte, destaca su preocupación en el sistema judicial, manifestando su inquietud por la tardanza de los procesos que se tramitan en el contencioso administrativo, además de destacar la importancia de normativas claras y eficientes que no demoren la resolución de conflictos legales.

Se puede establecer que identifica como obstáculo para ejercer esta acción la corrupción generalizada y la impaciencia en la atención, con lo que señala la necesidad de un cambio de actitud, compromiso con la honestidad y apego a la ley para superar estos desafíos, por lo que propone un cambio de actitud y un compromiso con la honestidad, ética y buenas costumbres como enfoques efectivos, considerando la importancia de actuar con apego a la ley y la constitución para optimizar la ejecución de la acción de lesividad.

El Dr. López Zapata sugiere medidas como sanciones rigurosas para prevenir actos de corrupción, asegura que la honestidad y pulcritud deben prevalecer en la administración pública, requiriendo un abordaje decidido y honesto de la situación, además expresa la esperanza de que, con ejemplos y guía de los mandos medios y altos, el país pueda corregir sus problemas en áreas clave, por lo que es necesario trabajar en la composición y mejora del país, priorizando la legalidad y protección de los derechos ciudadanos.

En conclusión, se resalta la necesidad urgente de mejorar la eficacia y celeridad de la justicia administrativa en Ecuador, enfocándose en la promulgación de normativas claras, la erradicación de la corrupción, y el fomento de una cultura ética y legal en la administración pública, con el propósito de construir una administración pública más eficaz, transparente y justa en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

## CAPÍTULO IV

### Conclusiones

- De la investigación realizada se establece que existe una falta de familiaridad con los procedimientos, lo que genera complejidad en el mismo y produce obstáculos significativos para la administración pública al ejercer la acción de lesividad en Ecuador, por lo que la inclinación hacia la revocación directa subraya la imperiosa necesidad de abordar la eficacia y agilidad en el proceso administrativo, con el propósito de evitar la prolongación de casos en el Tribunal Contencioso Administrativo. Asimismo, se establece que la estabilidad de los servidores de carrera emerge como una solución fundamental para prevenir actos administrativos anulables, generando no solo seguridad jurídica sino también eficiencia en la gestión pública, en definitiva, se resalta la importancia de mejorar la comprensión de los procedimientos, optimizar la eficiencia administrativa y consolidar la estabilidad laboral como pilares para una aplicación efectiva de la acción de lesividad en el contexto ecuatoriano.
- En el análisis exhaustivo de la jurisprudencia de los casos relacionados con la acción de lesividad en Ecuador, se destaca la importancia de clarificar competencias judiciales y procedimientos en la declaración de lesividad, por cuanto se observa que los tribunales han reforzado la necesidad realizar un control de legalidad de las actuaciones administrativas, esto en conjunto con los principios constitucionales. Asimismo, se subraya la importancia de la debida motivación en los actos administrativos, respaldando la aplicación efectiva de normas legales, como la acción de lesividad, para corregir actos anulables.
- Se ha identificado como principales obstáculos para ejercer la acción de lesividad, la corrupción generalizada, la falta de celeridad en los procesos judiciales y el desconocimiento de la aplicación de esta acción para revocar derechos, lo que ha afectado la legalidad y los derechos ciudadanos, por lo que es de suma importancia promover una transformación cultural en la administración pública ecuatoriana, a fin de mejorar la eficacia de la justicia administrativa en Ecuador.

## **Recomendación**

- Desarrollar programas de capacitación continua para funcionarios públicos, centrándose en la comprensión de los procedimientos asociados con la acción de lesividad y la complejidad del sistema legal, así como promover estrategias que desincentiven la revocación directa, como la revisión y mejora de los procesos administrativos para una toma de decisiones más informada, así como fomentar políticas que aseguren la estabilidad de los servidores de carrera, reconociendo su papel fundamental en la aplicación coherente de la acción de lesividad.
- A través del órgano legislativo proponer una modificación de la normativa del (COA y COGEP) para establecer criterios y requisitos que permitan declarar lesivo un acto administrativo, proporcionando una base sólida y uniforme para los tribunales, además de facilitar la socialización de normas entre los responsables administrativos y la escala judicial para asegurar una correcta interpretación y aplicación de la acción de lesividad.
- Implementar sanciones rigurosas para prevenir actos de corrupción, fortaleciendo la integridad en la administración pública y asegurando la legalidad en la aplicación de la acción de lesividad, así como desarrollar campañas y programas que capaciten a los funcionarios para poder revocar derechos a través de la acción de lesividad y que fortalezcan los principios de transparencia, ética y eficiencia, promoviendo la conciencia sobre la importancia de la legalidad y la protección de los derechos ciudadanos. Asimismo, se recomienda establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para medir el impacto de esta transformación cultural, asegurando así un progreso continuo hacia una administración pública más justa y eficaz en Ecuador.

### C. Materiales Referencia

1. Aberastury, P., Aguilar, O., Bottino, G., Casal, J., Cilurzo, M., Custos, D., D'Ancona, S., García, A., García, R., García, S., Greco, L., Huerta, C., Ossio, L., Pellissier, G., Perlingeiro, R., Silva, L., Sommermann, K.-P., Urosa, D., & Ziller, J. (2022). *Código modelo Euroamericano de la jurisdicción administrativa*. Rubinzal-Culzoni. <https://air.unimi.it/retrieve/d14805a8-ff36-43a5-9c75-8e281c5477ec/codigo-modelo-euroamericano.pdf>
2. Alli Aranguren, J.-C. (2001). *El derecho Administrativo y la evolución del Estado*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1262121.pdf>
3. Anchundia Henríquez, A. A. (2019). *La nulidad del Acto Administrativo por vulneración al derecho a la defensa del administrado*. Universidad Regional Autónoma de los Andes: <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/10445/1/PIUBAB022-2019.pdf>
4. Bejarano Endara, D. E. (2014). *Configuración de “desviación de poder” en los actos administrativos de cesación de funciones de servidoras/es públicos por compra de renuncia obligatoria*. <https://core.ac.uk/download/pdf/71903274.pdf>
5. Bernal, F. J. (2008). *Derecho Administrativo*. [https://www.esap.edu.co/portal/filebase/m%C3%B3dulos\\_pregrado/administracion\\_p%C3%BAblica\\_territorial/semestre\\_v2\\_derecho\\_administrativo.pdf](https://www.esap.edu.co/portal/filebase/m%C3%B3dulos_pregrado/administracion_p%C3%BAblica_territorial/semestre_v2_derecho_administrativo.pdf)
6. Brewer-Carías, A. R. (2019). *Acto administrativo: estudios: (1 ed.)*. Ediciones Olejnik. <https://elibro.net/es/ereader/uta/236025?page=12>
7. Cancino, H., & de Sierra, C. (1998). *Ideas, cultura e historia de la creación intelectual Latinoamericana Siglos XIX y XX*. ABYA-YALA. [https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1304&context=abya\\_yala](https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1304&context=abya_yala)
8. Caso No. 1646-16-EP, No. 1646-16-EP (Corte Constitucional del Ecuador 28 de 04 de 2021). [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOicxMTYzOGRkMi0xODdkLTRmMGYtOTQ4OS1lYWI2NWQzMGNmZjAucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOicxMTYzOGRkMi0xODdkLTRmMGYtOTQ4OS1lYWI2NWQzMGNmZjAucGRmJ30=)
9. *Código Orgánico Administrativo-COA*. (2017). Ediciones Legales EDLE S.A. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=18296&nid=1095677#norma/1095677>
10. *Código Orgánico de la Función Judicial*. (2009). LexisFinder. [https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo\\_organico\\_fj.pdf](https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf)
11. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD*. (2010). Ediciones Legales EDLE S.A. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=52188&nid=17643#norma/17643>
12. *Código Orgánico General de Procesos-COGEP*. (2015). Ediciones Legales EDLE S.A. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=52188&nid=1077085#norma/1077085>
13. *Código Procesal Administrativo*. (2017). Ley N° 1.305: <http://200.70.33.130/images2/Biblioteca/1305-TO-NoOficial.pdf>

14. *Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Ediciones Legales EDLE S.A. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=52188&nid=1#norma/1>
15. Cordeiro, M. L. (2021). *El control judicial de los actos de la Administración Pública en la legislación Argentina*. Universidad Católica Argentina: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/13005/1/control-judicial-actos-administraci%C3%B3n.pdf>
16. Cordero Vásquez, P. A. (2010). *La acción de Lesividad*. Universidad del Azuay: <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/926/1/08227.pdf>
17. Delgado, J., & Gutiérrez, J. (2007). *Métodos y Técnicas cualitativas de la investigación en Ciencias Sociales*. SÍNTESIS, S. A. [https://biblioteca.colson.edu.mx/e-docs/RED/Metodos\\_y\\_tecnicas\\_cualitativas\\_de\\_investigacion\\_en\\_ciencias\\_sociales.pdf](https://biblioteca.colson.edu.mx/e-docs/RED/Metodos_y_tecnicas_cualitativas_de_investigacion_en_ciencias_sociales.pdf)
18. Dromi Casas, J. R. (1979). *Acción de Lesividad*. Revista de Administración pública. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1059162.pdf>
19. Dromi, R. (2014). *Acto administrativo: (4 ed.)*. Argentina: Hispania Libros. <https://elibro.net/es/ereader/uta/43508?page=5>
20. *Estatuto del régimen jurídico y administrativo de la función ejecutiva - ERJAFE*. (2002). Ediciones Legales EDLE S.A. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=52188&nid=1068480#norma/1068480>
21. *Estatuto Regimen Juridico Administrativo Función Ejecutiva*. (2018). LexisFinder. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ERJAFE\\_abr18.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ERJAFE_abr18.pdf)
22. Fajardo Velasquez, J. M. (2015). *Acción de Lesividad, Actos administrativos ilegales de carácter particular y concreto que no son lesivos a la Administración*. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/54718/79801268.2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
23. Fernández Ramos, S. (2018). *La transparencia pública, pasado, presente y futuro*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6519747.pdf>
24. Ferrand Noriega, A. E. (2007). *El orden público en el derecho privado*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36899.pdf>
25. García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2001). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.
26. García Fernández, D. (2017). *Metodología del trabajo de investigación*. Editorial Trillas.
27. García Jaramillo, L., & De Fazio, F. (2015). *'Teoría pura del derecho', de Hans Kelsen*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/teoria-pura-del-derecho-de-hans-kelsen>
28. García Ricci, D. (2011). *Estado de derecho y principio de legalidad*. ISBN. <https://corteidh.or.cr/tablas/r28801.pdf>
29. García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. ADRUS. <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Seminarios/Dialogo-Electoral/dialogo-electoral-25-04-2018.pdf>
30. Garita Navarro, J. R. (2021). *El Régimen Jurídico de la Lesividad en el nuevo proceso Contencioso Administrativo. A propósito de la Materia Administrativa*

- Sancionatoria y la Materia Tributaria.* Universidad de Costa Rica: <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/84467/Completo%20final%20aprobado.pdf?sequence=1>
31. Guaita, A. (1958). *Eficacia del acto administrativo.* *Revista de Administración Pública, (25): ( ed.).* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://elibro.net/es/ereader/uta/1307?page=2>
  32. Guerra Estévez, P. A. (2017). *La desviación de poder como vicio del Acto Administrativo.* Universidad de Cuenca: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/26983>
  33. Guillén Montenegro, A. P. (2017). *La importancia de la acción de lesividad como mecanismo de autotutela de la administración pública .* Universidad de Cuenca: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/27704/1/Monograf%c3%ada.pdf>
  34. Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista, L. (2014). *Metodología de la investigación.* McGraw-Hill. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
  35. Jaramillo, O. H. (2005). *Manual de derecho administrativo.* Universidad Técnica Particular de Loja.
  36. Koppel Vintimilla, E. (2007). *La acción de lesividad.* Universidad Andina Simón Bolívar: <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2617>
  37. *Ley 19.549.* (27 de abril de 1972). Ley de procedimiento administrativo: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19549-22363/texto>
  38. *Ley 3460.* (22 de noviembre de 1978). <https://hcdcorrientes.gov.ar/digesto/legislacion/textos-actualizados/Ley3460.pdf>
  39. *Ley 39/2015.* (1 de Octubre de 2015). Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39>
  40. *Ley 57/2003.* (16 de diciembre de 2003). Medidas para la modernización del gobierno local. : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>
  41. *Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo.* (1 de diciembre de 2005). [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA\\_270117.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf)
  42. *Ley General de Responsabilidades administrativas.* (2016). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
  43. *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.* (1977). Ediciones Legales EDLE S.A. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=99625&nid=25875#norma/25875>
  44. Malagón Pinzón, M. (s.f.). *La revolución francesa y el derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial .* <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1706971.pdf>
  45. Maqueda, S. (2010). *El sentido de los elementos del acto administrativo.* *Dikaion.* Universidad de La Sabana. <https://elibro.net/es/ereader/uta/5621?page=4>
  46. Masucci, A. (2011). *Formación y evolución del Derecho Administrativo en Francia y Alemania.* <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3640179.pdf>
  47. Neill, D. A., & Cortez Suárez, L. (2017). *Procesos y Fundamentos de la Investigación Científica.* UTMACH.

<http://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/12498/1/Procesos-y-FundamentosDeLainvestiacionCientifica.pdf>

48. Olvera García, J. (2015). *Metodología de la investigación jurídica: para la investigación y la elaboración de tesis de licenciatura y posgrado: (ed.)*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. <https://elibro.net/es/ereader/uta/38763?page=95>
49. Ortiz Ortiz, E. (2002). *Tesis de Derecho Administrativo Tomo II*. [https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties\\_publications/C3164/Respondent%27s%20Factual%20Exhibits/r-128.pdf](https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties_publications/C3164/Respondent%27s%20Factual%20Exhibits/r-128.pdf)
50. Puigpelat, O. M. (2001). *La responsabilidad en Italia o España*. Revista de Administración Pública. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8122563.pdf>
51. Resolución No. 0016-2006-AA, No. 0016-2006-AA (Tercera Sala del Tribunal Constitucional 19 de 10 de 2007). <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=21199&nid=1014003#norma/1014003>
52. Resolución No. 0032-09-RA, No. 0032-09-RA (Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo. - Primera Sala 11 de 06 de 2012). <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=55184&nid=1009393#norma/1009393>
53. Resolución No. 0431-2016, 486-2012 (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo 04 de abril de 2016). [https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Produccion\\_CNJ/Gaceta/Gaceta-Judicial-I-serie-XIX.pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Produccion_CNJ/Gaceta/Gaceta-Judicial-I-serie-XIX.pdf)
54. Resolución No. 58-2012, No. 58-2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional 11 de 06 de 2012). <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=54773&nid=1124620#norma/1124620>
55. Resolución No. 90-2007, 90-2007 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 16 de 01 de 2008). <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=54773&nid=24933#norma/24933>
56. Rocha Fajardo, E. (2017). *Estudio sobre la motivación del acto administrativo*. <https://www2.tribunalconstitucional.cl/wp-content/uploads/2022/03/3832.pdf>
57. Santamaría Pastor, J. A. (2002). *Principios del Derecho Administrativo. Volumen II*. [https://almena.uva.es/permalink/34BUC\\_UVA/1g5n21d/alma991004276339705774](https://almena.uva.es/permalink/34BUC_UVA/1g5n21d/alma991004276339705774)
58. Suplemento del Registro Oficial número 372 (27 de enero de 2011). [http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Constitucion\\_Enmiendas\\_Intepretaciones/RO\\_S372\\_20110127\(1\).pdf](http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Constitucion_Enmiendas_Intepretaciones/RO_S372_20110127(1).pdf)
59. Tardío Pato, J. A. (2014). *Lecciones de derecho administrativo: acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos: (ed.)*. Editorial Club Universitario. <https://elibro.net/es/ereader/uta/113661?page=3>
60. United States Environmental Protection Agency. (2023). *Federal Tort Claims Act*. EPA Claims Officer: <https://www.epa.gov/ogc/federal-tort-claims-act-ftca>
61. Vargas Torres, M. K. (2023). *La acción de lesividad en los actos administrativo presuntos*. Universidad Nacional de Chimborazo: <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/10644/1/Vargas%20Torres%2c%20>



M.%20%282023%29%20La%20acci%20c3%20b3n%20de%20lesividad%20en%20l  
os%20actos%20administrativo%20presuntos..pdf

62. Varnagy, T. (2000). El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609020522/3cap2.pdf>
63. Villacís de la Cueva , F. J. (2021). *La Impugnabilidad de Actos Administrativos por medio del recurso de apelación: naturaleza jurídica y eficacia*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/19122/TESIS%20FARID%20VILLACIS%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
64. Zhañay Guapisaca, R. R. (2017). *La acción de lesividad en el derecho público ecuatoriano*. Universidad de Cuenca: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/29300/1/Monograf%20ada.pdf>

**Anexos**







### **Guía de entrevista**

1. ¿Según su criterio considera que la acción de lesividad es el mecanismo más eficiente para revocar, modificar o reformar los efectos de un acto administrativo que genera derechos?
2. Desde su perspectiva, ¿cómo puede afectar la acción de lesividad a los ciudadanos cuyos derechos han sido reconocidos a través de un acto administrativo?
3. ¿Cuál es su opinión profesional sobre las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que abordan la acción de lesividad, y su aplicabilidad en Ecuador?
4. ¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?
5. ¿De acorde con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?
6. Bajo su perspectiva ¿Cuáles podrían ser las soluciones que permitirían ejecutar la acción de lesividad de forma óptima?
7. Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos por parte de la administración pública?
8. ¿Considera que estas medidas de prevención fomentarían la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública?

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO

-UTA-



**ENTREVISTA A REALIZAR CON ESPECIALISTAS Y/O ACADÉMICOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO.**

Estimados doctores:

Con un cordial saludo y augurándole éxitos en el desempeño de sus cargos, y condecoradora de su amplia experiencia profesional en el Derecho Administrativo, me permito solicitar su valioso aporte en la presente entrevista.

Usted ha sido seleccionado (a) como valiosa fuente de información para contribuir con el diagnóstico de la investigación, por lo cual sometemos a su opinión el siguiente cuestionario.

Una vez concluida la investigación, usted puede tener acceso a los resultados, a través del informe final de la investigación.

Muchas gracias.

**Objetivo:** Analizar la Acción de repetición y la protección de los recursos económicos de la administración pública en el Ecuador

Cualquier mecanismo legal que no atropelle derechos establecidos, pero que sean eficientes y no tardíos o demorados, considero positivo, si me permito hacer severos reparos, frente a la tardanza del contencioso administrativo y en general de la justicia, porque no cumplen el principio de celeridad y los derechos se reconocen luego de varios años, duele decir, pero, hay casos en que se han tardado 6, 7, 8, y hasta más de 9 años. Esto es inconcebible.

4. **¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?**

Faltan sanciones rigurosas y ejemplares para que los operadores de justicia no incurran en actos de corrupción, es un secreto a voces que, según sean coimados, atienden, aceptan o niegan. A estas alturas considero que no es un problema de normas, porque nuestro derecho permite hacer uso de normas análogas y de derecho universal con motivación y fundamentación. Es un grave problema de conducta y actitud de quienes tienen la tarea de administrar justicia. Es un tema de debate amplio que genera susceptibilidades, pero hay que abordar con entereza e inquebrantable dominio de honestidad y pulcritud, la justicia así lo exige.

5. **¿De acorde con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?**

A más de la generalizada corrupción, la paciencia en la atención por decir lo menos, hay una tardanza injustificada en la atención, la función pública, con honrosas excepciones, está podrida; donde ponga el dedo, está el mal, y no solo es en la acción de lesividad, lamentablemente es en general.

6. **¿Cuáles considera que podrían ser enfoques o estrategias efectivas para optimizar la ejecución de la acción de lesividad y garantizar su eficacia?**

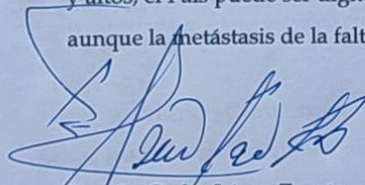
Un cambio de actitud, un compromiso con la honestidad, un hacer las cosas con apego a la ley y a la constitución, un obrar con ética y buenas costumbres. Se dirá es utópico, pero es práctico y es lo que requiere nuestro país en todo, incluyendo el área administrativa pública y judicial, más bien dicho, en todo.

7. **Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos para el Estado?**

Entre otros, las que he señalado en las respuestas a las preguntas anteriores.

8. **¿Considera que estas medidas de prevención fomentarían la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública?**

Tengo la esperanza que, con una guía y ejemplo de los mandos medios y altos, el País puede ser digno de componerse, en las áreas señaladas, aunque la metástasis de la falta de entereza y voluntad lo impidan.



Dr. Mg. Carlos López Zapata  
ABOGADO EN LIBRE EJERCICIO  
EX CONJUEZ DE LA CORTE  
PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CX.



UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO

-UTA-



ENTREVISTA A REALIZAR CON ESPECIALISTAS Y/O ACADÉMICOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Estimados doctores,

Con un cordial saludo y augurándole éxitos en el desempeño de sus cargos, y conocedora de su amplia experiencia profesional en el Derecho Administrativo, me permito solicitar su valioso aporte en la presente entrevista. Usted ha sido seleccionado (a) como valiosa fuente de información para contribuir con el diagnóstico de la investigación, por lo cual sometemos a su opinión el siguiente cuestionario. Una vez concluida la investigación, usted puede tener acceso a los resultados, a través del informe final de la investigación.

**Objetivo:** Analizar el marco jurídico y normativo que regula la acción de lesividad en el Ecuador, identificando las disposiciones legales y los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

GUÍA DE ENTREVISTA SOBRE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo puede afectar a los ciudadanos la revocatoria de un acto administrativo que generó derechos subjetivos sin iniciar una acción de lesividad?

Afecta en diversos aspectos desde la constitución de un derecho o una protección hasta la inconstitucional aplicación de normas

2. Según su criterio ¿Considera que la acción de lesividad es el mecanismo más eficaz para revocar los efectos jurídicos de un acto administrativo que genera derechos?

En efecto, la revocatoria requiere contradicción del beneficiario en los argumentos de dicho efecto y la zona de su revocación.

3. ¿Cuál es su opinión profesional sobre las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que abordan la acción de lesividad, y su aplicabilidad en Ecuador?

Dichas normas son pertinentes al tipo de acción sin embargo no se regulan los efectos en el tiempo como suspender o mantener los efectos del acto en controversia

4. ¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?

Existen ambigüedades pero si hay casos no previstos como el efecto de los actos en el tiempo

5. ¿De acorde con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?

La falta de preparación de los defensores (notarios) influye en el ejercicio de la acción de lesividad de los actos administrativos.

6. ¿Cuáles considera que podrían ser enfoques o estrategias efectivas para optimizar la ejecución de la acción de lesividad y garantizar su eficacia?

Ciertamente se requiere regular a la jurisdicción en la aplicación de este fin y el fin de autorizar hitos como la revocación de actos administrativos.

7. Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos para el Estado?

Los actos lesivos pertenecen a miembros de los órganos de los administradores o autoridades siendo ellos quienes debe capacitarse en el ejercicio de los

8. ¿Considera que estas medidas de prevención fomentarían la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública?

Toda vez que el servicio público se orienta al ejercicio de derechos y privilegios de los mismos y a la eficiencia de la adm. pública que de lo contrario se volvería obsoleta

Firma

Dr. Mg.

Cargo o función:

WALTER GARCIA

DE + DA TRIBUNAL



UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO

-UTA-



ENTREVISTA A REALIZAR CON ESPECIALISTAS Y/O ACADÉMICOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Estimados doctores,

Con un cordial saludo y augurándole éxitos en el desempeño de sus cargos, y conocedora de su amplia experiencia profesional en el Derecho Administrativo, me permito solicitar su valioso aporte en la presente entrevista. Usted ha sido seleccionado (a) como valiosa fuente de información para contribuir con el diagnóstico de la investigación, por lo cual sometemos a su opinión el siguiente cuestionario. Una vez concluida la investigación, usted puede tener acceso a los resultados, a través del informe final de la investigación.

**Objetivo:** Analizar el marco jurídico y normativo que regula la acción de lesividad en el Ecuador, identificando las disposiciones legales y los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

GUÍA DE ENTREVISTA SOBRE LA ACCION DE LESIVIDAD

- Desde su perspectiva, ¿Cómo puede afectar a los ciudadanos la revocatoria de un acto administrativo que generó derechos subjetivos sin iniciar una acción de lesividad?

*afectaría el derecho constitucional en la garantía de seguridad jurídica, de los procesos y actuaciones.*

- Según su criterio ¿Considera que la acción de lesividad es el mecanismo más eficaz para revocar los efectos jurídicos de un acto administrativo que genera derechos?

*hasta el momento, pero debería estar lo suficientemente bendecida e fin de evitar impugnaciones extenuadas y tardías.*

- ¿Cuál es su opinión profesional sobre las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que abordan la acción de lesividad, y su aplicabilidad en Ecuador?

*No son lo suficientemente claras, su ocurrencia puede confundir al tiempo su dudo impide que se resuelva oportunamente.*

4. ¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?

Desde luego q' deber suprimida por un convenio lo referente a este caso, entendido y aplicable.

5. ¿Acorde con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?

La por parte de la administración pública, así también la corrupción política.

6. ¿Cuáles considera que podrían ser enfoques o estrategias efectivas para optimizar la acción de lesividad y garantizar su eficacia?

Una adecuada normativa interna q' debe ser socializada x los funcionarios.

7. Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos para el Estado?

Una aplicación de un sistema de control interno que permita al cumplimiento de la ley.

8. ¿Considera que estas medidas de prevención fomentarán la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública.

Desde luego, ya que se aplicará oportunamente la normativa.

Firma:   
Dr. Mg.:  
Cargo o función: 403247654

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO

-UTA-



ENTREVISTA A REALIZAR CON ESPECIALISTAS Y/O ACADÉMICOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Estimados doctores,

Con un cordial saludo y augurándole éxitos en el desempeño de sus cargos, y conocedora de su amplia experiencia profesional en el Derecho Administrativo, me permito solicitar su valioso aporte en la presente entrevista. Usted ha sido seleccionado (a) como valiosa fuente de información para contribuir con el diagnóstico de la investigación, por lo cual sometemos a su opinión el siguiente cuestionario. Una vez concluida la investigación, usted puede tener acceso a los resultados, a través del informe final de la investigación.

**Objetivo:** Analizar el marco jurídico y normativo que regula la acción de lesividad en el Ecuador, identificando las disposiciones legales y los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

GUÍA DE ENTREVISTA SOBRE LA ACCION DE LESIVIDAD

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo puede afectar a los ciudadanos la revocatoria de un acto administrativo que generó derechos subjetivos sin iniciar una acción de lesividad?

Puede ocasionar perjuicios de difícil reparación

2. Según su criterio ¿Considera que la acción de lesividad es el mecanismo más eficaz para revocar los efectos jurídicos de un acto administrativo que genera derechos?

Como acción en su tramitación ante T.C.A. resulta demorada, entonces propiamente no es eficaz.

3. ¿Cuál es su opinión profesional sobre las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que abordan la acción de lesividad, y su aplicabilidad en Ecuador?

No establecen cuales serian los requisitos para declarar lesivo un acto administrativo, no hay parametros claros y precisos.

4. ¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?

Si existe, ambigüedades, es mas no hay regulacion de cuales deberian ser los presupuestos para declarar lesivo un Acto Administrativo

5. ¿Acorde con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?

Que no sabe identificar cuando procede la lesividad xq' no hay un marco normativo claro

6. ¿Cuáles considera que podrían ser enfoques o estrategias efectivas para optimizar la acción de lesividad y garantizar su eficacia?

Establecer los requisitos y presupuestos para identificar el Acto Administrativo que debe ser declarado lesivo

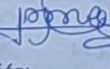
7. Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos para el Estado?

Cumplir el principio de legalidad

8. ¿Considera que estas medidas de prevención fomentarían la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública.

Al cumplir el principio de legalidad se protege los derechos de los administrados y la administracion publica es eficiente y eficaz

Firma  
Dr. Mg.:  
Cargo o función:

 Dr. Edison Guerrero

Juez del T. D. C. A.

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO

-UTA-



ENTREVISTA A REALIZAR CON ESPECIALISTAS Y/O ACADÉMICOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Estimados doctores,

Con un cordial saludo y augurándole éxitos en el desempeño de sus cargos, y conocedora de su amplia experiencia profesional en el Derecho Administrativo, me permito solicitar su valioso aporte en la presente entrevista. Usted ha sido seleccionado (a) como valiosa fuente de información para contribuir con el diagnóstico de la investigación, por lo cual sometemos a su opinión el siguiente cuestionario. Una vez concluida la investigación, usted puede tener acceso a los resultados, a través del informe final de la investigación.

Objetivo: Analizar el marco jurídico y normativo que regula la acción de lesividad en el Ecuador, identificando las disposiciones legales y los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

GUÍA DE ENTREVISTA SOBRE LA ACCION DE LESIVIDAD

1. Desde su perspectiva, ¿Cómo puede afectar a los ciudadanos la revocatoria de un acto administrativo que generó derechos subjetivos sin iniciar una acción de lesividad?

Afectación del Art. 82 de la Constitución, al haberse actuado con actus in reus e ilegalidad, poniendo en riesgo la garantía de la seguridad jurídica.

2. Según su criterio ¿Considera que la acción de lesividad es el mecanismo más eficaz para revocar los efectos jurídicos de un acto administrativo que genera derechos?

Es la adecuada

3. ¿Cuál es su opinión profesional sobre las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo (COA) y en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que abordan la acción de lesividad, y su aplicabilidad en Ecuador?

Es importante resaltar dichas normativas, no obstante compete al legislador la elaboración de normas claras, pero una correcta aplicabilidad, se aplica lo que existe dentro del único legal normativo.

4. ¿Considera que existen vacíos o ambigüedades en el marco jurídico actual que puedan generar interpretaciones diversas sobre la acción de lesividad y cómo estas podrían afectar su ejecución?

Claro que si, ese con furin permite diversidad de criterios, afectando al ciudadano.

5. ¿Acorde con su experiencia profesional ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la administración pública al momento de ejercer la acción de lesividad, y como repercute esto en su aplicabilidad?

La alta burocracia, por potencia, en procesos políticos de las curules autoridades designadas mediante elección popular.

6. ¿Cuáles considera que podrían ser enfoques o estrategias efectivas para optimizar la acción de lesividad, y garantizar su eficacia?

Que no lo supuestamente dem para explicar varios interpretaciones y si existen los actos de la administración a la obervancia de la Constitución y ley.

7. Según su opinión ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la emisión de actos administrativos lesivos para el Estado?

La socialización de la norma a quienes van a tener responsabilidad administrativa, nacida de elección popular.

8. ¿Considera que estas medidas de prevención fomentarían la legalidad y protegerían de manera efectiva los derechos e intereses de los ciudadanos, sin comprometer la eficiencia y agilidad de la administración pública.

De alguna manera, la administración debe respetar sus actividades en obervancia a principios y garantías constitucionales.

Firma  
Dr. Mg.:  
Cargo o función:

