

por la administración impide la continuidad de procedimiento por la imposibilidad de llegar a resolverlo.

Finalmente, la legislación ecuatoriana prevé como forma para finalizar el procedimiento administrativo a la terminación convencional que consiste en el convenio suscrito entre la administración pública con la persona interesada. Este acuerdo será posible y aplicable a un procedimiento de naturaleza administrativa, siempre y cuando, verse sobre materias susceptibles de transacción y la ley lo permita.

3. EL CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TRAVÉS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76, numeral 7, literal m) reconoce y garantiza el derecho de las personas a recurrir el fallo o la resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos. En concordancia con la disposición constitucional, el artículo 173 de la norma ibídem, establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial.

Bajo este marco constitucional, se consagra el derecho de las personas para recurrir los actos administrativos con los cuales se sientan inconformes. Dicha impugnación, según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, puede realizarse tanto en sede administrativa como en sede judicial y su objeto consiste en impugnar la decisión de la autoridad pública contenida en un acto administrativo que ha sido dictado como consecuencia o resultado del procedimiento administrativo.

A este respecto, es importante enfatizar que la persona presuntamente afectada tiene la posibilidad de elegir si impugna el acto administrativo que le resulta gravoso ante los órganos de la función judicial o ante la máxima autoridad de misma administración pública que emitió el acto cuestionado. Cuando el recurrente elige activar directamente la vía judicial queda cerrada la posibilidad de impulsar la impugnación en la vía administrativa, por el contrario, si el impugnante elige recurrir a la vía administrativa mediante los recursos correspondientes, la activación de estos no impide que una vez resueltos, el recurrente pueda acudir a los órganos de la función judicial para impugnar las actuaciones administrativas.

En sede administrativa, el acto administrativo puede ser impugnado mediante recurso de apelación o recurso extraordinario de revisión. Realizando un análisis breve de estos recursos se puede sostener que el recurso de apelación se interpone dentro del término máximo de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, ante el órgano que lo dictó y su conocimiento corresponde a la máxima autoridad administrativa de la administración pública, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de un mes contado desde la fecha de su interposición. En la resolución del recurso de apelación la máxima autoridad de la administración pública de que se trate admitirá en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en la apelación, también puede ocurrir que se declare la inadmisión del recurso, cuando esta no cumpla con los requisitos exigidos para su interposición.

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

En sede administrativa, cabe también, la interposición del recurso extraordinario de revisión que se diferencia del recurso de apelación, en tanto la revisión únicamente cabe formularla en contra de un acto administrativo ejecutoriado que ha causado estado. El recurso de revisión también se lo interpone ante el órgano que lo dictó y su conocimiento corresponde a la máxima autoridad administrativa de la administración pública, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de un mes contado desde la fecha de su interposición, pues en caso de que la autoridad pública no se haya pronunciado de manera expresa dentro de este término el recurso se entiende desestimado.

Como se indicó anteriormente, la activación de los recursos de apelación o revisión según corresponda, no impide que una vez que estos fueren resueltos, el recurrente pueda acudir a las autoridades judiciales e impugnar el acto administrativo en la vía judicial a través del proceso contencioso administrativo. La legislación de Ecuador prevé una amplia diversidad de acciones judiciales que se pueden interponer para impugnar los actos administrativos emanados por parte la administración pública. Dichas acciones se encuentran establecidas en el Código Orgánico General de Procesos y son las siguientes: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva, 2. La de anulación objetiva o por exceso de poder 3. La de lesividad y 4. Las acciones especiales.

3.1 LA ACCIÓN DE PLENA JURISDICCIÓN O SUBJETIVA

La acción de plena jurisdicción o subjetiva es un medio de impugnación para recurrir los actos administrativos que niegan o desconocen un derecho subjetivo que asiste al administrado o ciudadano, se activa por demanda y se interpone ante los órganos judiciales que resolverán la acción mediante sentencia, luego de agotar el procedimiento contencioso administrativo.

El Código Orgánico General de Procesos en el artículo 326, numeral 1 dispone que la acción de plena jurisdicción o subjetiva es la que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.

Partiendo de esta premisa jurídica, la doctrina menciona que en el proceso subjetivo o de plena jurisdicción la pretensión gira en torno a la tutela de un derecho subjetivo que el demandante alega se le ha negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo que se impugna. En este tipo de procesos, evidentemente, es exigencia ineludible que el actor invoque en su favor un derecho subjetivo, pues precisamente se trata de una vía procesal que tiende a su protección (34).

En términos parecidos, Jesús González manifiesta que la acción subjetiva o de plena jurisdicción es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no solo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualiza-

(34) DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2014, 1104.

da, restaurando las cosas a su primitivo estado; es decir, que será necesario que desaparezca aquella situación derivada del acto que lesione los derechos o intereses legítimos a fin de restablecer el orden jurídico (35).

Finalmente, es pertinente hacer alusión a Herman Ordóñez que indica que el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo es uno de los mecanismos de control en el régimen democrático que nos ofrece el Estado social de derecho, a favor de toda persona que ha sufrido agravio por voluntad de la Función Administrativa, restableciendo los derechos vulnerados reconocidos por el ordenamiento jurídico y declarando al mismo tiempo la nulidad del acto transgredido» (36).

De lo expuesto, se desprende que la acción subjetiva o de plena jurisdicción es un mecanismo jurídico de impugnación para atacar los actos administrativos dictados por la administración y que vulneren un derecho subjetivo que asiste al ciudadano, derecho que se encuentra reconocido por la Constitución y la Ley. La existencia de este tipo de acciones busca garantizar la tutela de los derechos y corregir mediante la vía judicial los excesos en que habría podido incurrir la administración pública al emitir actos administrativos que lesionen derechos subjetivos.

3.2 LA ACCIÓN DE ANULACIÓN OBJETIVA O POR EXCESO DE PODER

La acción de anulación objetiva o por exceso de poder es un medio de impugnación de naturaleza judicial que se formula en contra de un acto administrativo cuando este ha violado una norma de derecho objetivo.

El artículo 326, numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos establece que la acción de anulación objetiva o por exceso de poder tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

Según Elena Duran este recurso puede interponerse por quien tenga interés aunque no haya sido afectado directamente su derecho subjetivo; las sentencias dictadas en estos litigios tienen efecto *erga omnes* (para todos los administrados afectados por la misma norma aunque no hubieran sido partes procesales) y la violación debe ser de una norma de derecho objetivo; de tal modo que al declarar su nulidad se restablece el equilibrio jurídico, por ello se dice que es un recurso contralor jurisdiccional de la legalidad que permite el restablecimiento de la ley. Según la doctrina, la anulación pretendida puede fundarse en: 1. Incompetencia, 2. Violación de la ley, 3. Vicios de forma, y, 4. Desviación del fin del acto (37).

El recurso de anulación u objetivo cabe contra un acto administrativo general, objetivo, normativo, abstracto y permanente, que regula un conglomerado indeterminado de sujetos de derecho, que entran en pugna con normas de mayor jerarquía

(35) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y otros, «El acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, en Constitución y Proceso», *Actas del Seminario Internacional de Derecho Procesal Constitución y Proceso llevado a cabo en el Campus de la Pontificia Universidad Católica del Perú entre el 22 y el 25 de septiembre de 2009* (Lima: Ara Editores, 2009), 276.

(36) JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, *La Justicia Administrativa*, Editora Grafimundo, Loja, 2003, 27.

(37) DURÁN, Elena, *Los recursos contencioso administrativos en el Ecuador*, Ediciones Aby-Yala: Quito, 2006, 28.

como son las legales (38). Este tipo de acciones procede cuando la administración pública dictó un acto administrativo que violenta el derecho objetivo, busca garantizar, por lo tanto, que las actuaciones de la administración se apeguen a lo dispuesto en la Ley.

3.3 LA ACCIÓN DE LESIVIDAD

La acción de lesividad es un medio de impugnación que asiste a la administración pública para acudir ante los órganos de la función judicial con el objeto de revocar un acto administrativo dictado por la misma administración que se encuentra en firme y que generó derechos subjetivos a favor del administrado.

En este sentido el Código Orgánico Administrativo señala que la acción de lesividad es la que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público. En concordancia con la norma jurídica, Elena Durán refiriéndose a la acción de lesividad manifiesta que procede esta acción cuando resulta imposible, en sede administrativa, revocar un acto administrativo, que se encuentra firme, y que generó derechos subjetivos, que están en ejecución, o han sido ejecutados (39).

Lo manifestado se complementa con las palabras del Doctor Aurelio Guaita, quien señala que lo decisivo en el proceso de lesividad, es que la demanda proceda del mismo sujeto público que dictó el acto impugnado» (40). Con lo cual se enfatiza la naturaleza de la acción de lesividad como un recurso asignado para que la propia administración pública, pueda comparecer ante los órganos de la Función Judicial y pretender la revocatoria de un acto firme que siendo contrario para el interés público ha generado un derecho subjetivo en favor del administrado.

A esto, Patricio Secaira añade que existen actos administrativos que no pueden ser revocados por el órgano público que los emitió en razón que sus efectos jurídicos creó derechos subjetivos a favor de un administrado. De esa manera, si el acto o resolución benefician al administrado los efectos de la decisión no están a disposición de la administración pública la cual no está en capacidad jurídica de ejercer la autotela (41).

De lo manifestado se desprende que existen actos administrativos que no pueden ser revocables por la propia administración y que afectan al interés público, para estas situaciones, el derecho administrativo instituye como solución jurídica al problema la acción de lesividad que consiste en la atribución legal que obliga al titular del órgano administrativo o a la máxima autoridad del ente público a emitir un nuevo acto administrativo por el cual le declara lesivo al interés público el acto o resolución que lo motiva y con ello acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

(38) Corte Suprema de Justicia, 1996, p. 1379.

(39) LOWENROSEN, Flavio, *Práctica de Derecho Administrativo*, Ediciones Jurídicas Argentina: Buenos Aires, 1968, 416.

(40) GUAITA, Aurelio, *El Proceso Administrativo de Lesividad*, Ediciones Bosch, Barcelona, 1998, 30.

(41) SECAIRA, Patricio, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Editorial Universitaria: Quito, 2007, 256.

Aguilar Andrade indica que órgano administrativo autor del acto, por regla general, no se encuentra autorizado a revocarlo, sobre todo cuando el acto revocatorio conlleva perjuicio o lesiona derechos de terceros, es así que la administración se restringe en su poder de autotutela, el cual le permite revocar actos administrativos y deberá recurrir a la figura jurídica de la lesividad que se encuentra en el ordenamiento jurídico (42).

4. ACCIONES ESPECIALES

Además de las acciones contenciosas administrativas citadas, el Código Orgánico General de Procesos establece las denominadas acciones especiales entre las cuales se encuentran: a. El silencio administrativo b. El pago por consignación cuando la o el consignador o consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República. c. La responsabilidad objetiva del Estado; d. La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado conforme con la ley. e. Las controversias en materia de contratación pública.

Las acciones especiales son aquellos recursos judiciales previstos por la ley para la impugnación de actos administrativos que causan daño al administrado o que poseen vicios de ilegalidad. La legislación ecuatoriana las califica como especiales por su importancia y trascendencia para garantizar la juridicidad de los actos administrativos, es decir, el apego irrestricto de las actuaciones de la administración pública al Derecho.

4.1 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado es responsable por los servicios públicos que presta a la ciudadanía, así como también, por los actos u omisiones que ejecuta en el ejercicio de una potestad pública; por lo tanto, tiene el deber de proveer servicios públicos de calidad con eficiencia y eficacia, además, le asiste la obligación de actuar con la debida diligencia en el ejercicio de la función administrativa en los actos que emita, pues si no procede de manera responsable y diligente, sus actuaciones podrían provocar daño material al administrado, generándose la responsabilidad de la administración pública por este hecho y el nacimiento de la obligación de reparación, a lo que se conoce en el derecho administrativo como responsabilidad extracontractual o patrimonial de la administración pública.

Enrique Barros acota que la responsabilidad extracontractual tiene por antecedente los deberes generales de cuidado que nos debemos recíprocamente en nuestra actividad susceptible de dañar a terceros. Por eso, la fuente de la responsabilidad contractual es la convención, mientras que en la extracontractual lo determinante es el derecho, que pone límites y establece consecuencias patrimo-

(42) AGUILAR ANDRADE, Juan Pablo, *La extinción de oficio de los actos administrativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, UASB: Quito, 2010, 7.